

70

ROKOV PRÁVA EÚ



ÚNIA PRE SVOJICH
OBČANOV



Európska
komisia

70 ROKOV PRÁVA EÚ

ÚNIA PRE SVOJICH OBČANOV

Predhovor **Ursuly von der Leyenovej**, predsedníčky Európskej komisie

Fotografie: © Európska únia; titulná fotografia © Brian Jackson - stock.adobe.com

Printed by Imprimerie Centrale in Luxembourg

Tento dokument sa nemôže považovať za dokument predstavujúci oficiálne stanovisko Európskej komisie.

Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2024

© Európska únia, 2024



Politika v oblasti opakovaného použitia dokumentov Európskej komisie sa vykonáva rozhodnutím Komisie 2011/833/EÚ z 12. decembra 2011 o opakovanom použití dokumentov Komisie (Ú. v. EÚ L 330, 14.12.2011, s. 39, ELI: <https://data.europa.eu/eli/dec/2011/833/oj>). Ak nie je uvedené inak, opakované použitie tohto dokumentu je povolené v zmysle medzinárodnej licencie Creative Commons Attribution 4.0 (CC BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). To znamená, že opakované použitie je povolené za predpokladu, že sa riadne uvedie zdroj a akékoľvek zmeny.

Akékoľvek použitie alebo reprodukcia prvkov, ktoré nie sú vo vlastníctve Európskej únie, môžu byť podmienené získaním súhlasu príslušných nositeľov práv.

PDF	ISBN 978-92-68-05778-0	doi:10.2880/66990	KB-08-23-063-SK-N
Print	ISBN 978-92-68-05757-5	doi:10.2880/716042	KB-08-23-063-SK-C



PREDSLOV

Ursula von der Leyen, predsedníčka Európskej komisie

Pripomínáme si 70 rokov práva EÚ. V uplynulých 70 rokoch bolo právo hnacou silou prehlbujúcej sa európskej integrácie. V roku 1963 Súdny dvor v prelomovom rozsudku rozhodol, že každý občan sa môže dovolávať práv, ktoré mu priznáva európske právo, priamo pred akýmkoľvek vnútroštátnym súdom. V dôsledku toho právo EÚ chráni každého občana EÚ rovnako vo všetkých členských štátoch.

Ide o jedinečný prvok európskeho projektu: právny poriadok Únie je hnacou silou integrácie, nadnárodnej únie založenej na práve. Spoločenstvo práva je základom všetkého, čo sme dosiahli, a všetkého, čo ešte musíme urobiť. Je to charakteristický znak Európy.

V roku 2019, keď som sa ujala funkcie, som ako kľúčové priority pre svoju Komisiu stanovila digitálnu a zelenú transformáciu. Akt o digitálnych trhoch a akt o digitálnych službách sú dnes súčasťou nášho súboru pravidiel. Bol prijatý právny predpis v oblasti klímy a dosiahol sa pokrok v rokovaniach o balíku Fit for 55, čím sa Parížska dohoda začlení do práva EÚ s cieľom chrániť našu klímu.

Naša Únia okrem toho preukázala svoju odolnosť tým, že postupuje jednotne tvárou v tvár mimoriadnym výzvam a využíva svoj právny rámec ako nástroj na úspešné riešenie nedávnych kríz, ako je COVID-19 a dôsledky útočnej vojny Ruska proti Ukrajine. Komisia konala rozhodne, aby ochránila naše spoločné hodnoty, život a zdravie našich občanov a bezpečnosť EÚ.

Tieto nedávne úspechy bolo možné dosiahnuť vďaka silnej politickej vôli využiť plný potenciál inštitucionálneho a právneho rámca EÚ. Spomenuté krízy zároveň ukázali, že musíme zostať obozretní, aby sme ochránili jednotný trh, ktorý je základom pre našu prosperitu a prekonanie rozdielov na európskom kontinente.

EÚ sa rozrástla na Úniu založenú na hodnotách, v ktorej spoločne podporujeme základné práva, demokraciu a právny štát, ako sú priamo zakotvené v zmluvách. Úlohou Európskej komisie ako strážkyne zmlúv je presadzovať tieto hodnoty a právny poriadok Únie. Využíva svoje právomoci na zaistenie toho, aby členské štáty dodržiavali spoločné hodnoty, na ktorých je EÚ založená, a na zaistenie toho, aby všetci občania EÚ mohli v plnej miere využívať práva, ktoré im priznáva právo EÚ.

Tieto hodnoty sú jadrom našej spoločnej identity. Práve ony nás spájajú. Podporujeme ich a budeme ich ochraňovať za každých okolností.

CONTENTS

PREDSLOV	3
PRÍSPEVOK HOSTĽA	8
AKCIE JEAN MONNET: PODPORA EXCELENTNOSTI V EURÓPSKYCH ŠTÚDIÁCH OD ROKU 1989	11
ÚVOD	15
ČASŤ 1 AKO PRÁVO EÚ CHRÁNI A PODPORUJE HODNOTY EÚ	33
1 Základné hodnoty Európskej únie: od zásad k právnym povinnostiam	34
2 Základné hodnoty, ústavná identita a ochrana rozpočtu Európskej únie pred porušeniami právneho štátu	57
3 Európska únia ako celosvetový podporovateľ univerzálnosti a nedeliteľnosti ľudských práv	74
ČASŤ 2 PRÁVO EÚ DÁVA PRÁVA OBČANOM EÚ	93
4 Občianstvo EÚ: v službách občanov EÚ	94
5 Regulácia ochrany údajov v rýchlo sa meniacom technologickom prostredí	112
6 Od hospodárskeho spoločenstva k únii pre jej občanov	130
ČASŤ 3 PRÁVO EÚ ZLEPŠUJE ŽIVOT OBČANOV EÚ	155
7 Ochrana životného prostredia a boj proti zmene klímy	156
8 O farmách, rybách a stoloch	177
9 Odstraňovanie daňových prekážok pre život, prácu, investovanie, odchod do dôchodku a úmrtie v inom členskom štáte	205

ČASŤ 4	PRÁVO EÚ ZAIŠŤUJE SPRAVODLIVÚ HOSPODÁRSKU SÚŤAŽ NA VNÚTORNOM TRHU EÚ	226
10	Prínosy presadzovania práva hospodárskej súťaže Európskej Únie pre spotrebiteľov	227
11	Opravné prostriedky v rozhodnutiach o štátnej pomoci: obnovenie rovnakých podmienok	250
12	Mechanizmus Európskej únie na kompenzáciu uhlíka na hraniciach a jeho súlad s právom Svetovej obchodnej organizácie	271
ČASŤ 5	KOMISIA AKO ÚSTREDNÝ AKTÉR PRÁVA EÚ	294
13	Konanie o nesplnení povinnosti: hnacia sila vývoja práva Európskej únie	295
14	Európska komisia: hlavný regulátor vnútorného trhu Európskej únie	309
15	Príspevok Európskej komisie ku kvalite právnych predpisov Európskej únie	333
16	Úloha sudcov Európskej únie vo vybraných oblastiach práva verejnej služby Európskej únie	356
	BUDÚCNOSŤ PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE	377

POĎAKOVANIE

Táto publikácia je spoločným projektom Právneho servisu Európskej komisie. Je to výsledok našich úvah o zásadách a základoch práva EÚ. Každý tím Právneho servisu napísal jednu kapitolu; mnohé kapitoly sú výtvorom rozsiahlej tímovej práce.

V každej kapitole sa uvádzajú mená právnikov Právneho servisu, ktorí sú za ňu zodpovední. Táto publikácia by sa nemala považovať za reprezentatívnu vzorku oficiálnej pozície Európskej komisie.

Táto publikácia by nebola možná bez pevnej a špecializovanej podpory Úradu pre vydávanie publikácií Európskej únie počas celého procesu tvorby.

Text je aktuálny k 1. septembru 2022. Určitý neskorší vývoj bol napriek tomu zohľadnený.



PRÍSPEVOK HOSTĽA

Roberta Metsola, predsedníčka Európskeho parlamentu

Je ťažké nevšimnúť si vplyv Európy na svet. Jej rozhodnutia do značnej miery určovali ľudský rozvoj po stáročia. Napriek tomu veľkú časť Európy začiatkom 20. storočia sužovala len smrť, ničenie a rozdelenie. Kým krajiny uplatňovali svoje vlastné pravidlá a normy, v Európe vypukli jediné dve svetové vojny v histórii. Európa, ktorá bola niekdajšou nositeľkou vedúceho postavenia vo svete, nedokázala poskytnúť svojim občanom mier a prosperitu a o to menej dokázala konkurovať rastúcim globálnym mocnostiam. Parížska zmluva, ktorá bola podpísaná 23. júla 1952, zmenila smerovanie Európy. Naše Spoločenstvo položilo základy práva EÚ a vydalo sa na cestu európskej integrácie.

V priebehu rokov sa v rámci nášho projektu podpísali mnohé zmluvy, ktoré napokon viedli k vzniku Európskej únie, ako ju poznáme dnes. Jednotný európsky trh je jedným z našich najväčších úspechov. Je hnacou silou hospodárskeho rastu a uľahčuje každodenný život európskych podnikov a spotrebiteľov. Občania EÚ dnes využívajú cestovanie bez hraničných kontrol, spoločnú menu a zaručené základné práva a slobody v rámci celej Európskej únie. V duchu jednoty a solidarity dokázala naša Únia reagovať aj na súčasné výzvy v neustále sa meniacom svete. Na boj proti účinkom zmeny klímy sme prijali Európsku zelenú dohodu a balík Fit for 55. S cieľom prispôsobiť sa digitálnej revolúcii sme zvýšili úsilie a finančné prostriedky na podporu digitálnej transformácie Európy. Aj keď sme čelili globálnej zdravotnej kríze, naša Únia sa spojila, aby prijala bezprecedentný nástroj NextGenerationEU, ktorý pomohol členským štátom pri náprave hospodárskych a sociálnych škôd spôsobených pandémiou. Čo je však asi najdôležitejšie, naša Únia úspešne zaručila 70 rokov mieru, zmierenia a demokracie.

A predseda stačil jediný autokrat, ktorý to všetko znova ohrozil. Dňa 24. februára 2022, keď Putin napadol nezávislú a suverénnu Ukrajinu, sa všetko zmenilo. Hrôzy vojny sa vrátili na náš kontinent a dnes čelíme najvýznamnejšej a najpriamejšej hrozbe pre dlhodobú bezpečnosť, mier a stabilitu nášho projektu za celé desaťročia. V roku 1952 predseda Vysokého úradu Jean Monnet počas svojho prvého prejavu v Spoločnom zhromaždení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele uviedol:

Tragické udalosti, ktoré sme zažili, a tie, ktoré teraz zažívame, nás môžu urobiť múdrejšími. My sa však pomineme, nahradia nás iní; nebudeme im môcť zanechať naše osobné skúsenosti, pretože tieto skúsenosti sa vytratia spolu s nami. Môžeme im však zanechať inštitúcie. Život inštitúcií je dlhší ako život ľudí a ak sú zriadené správnym spôsobom, môžu tak zhromažďovať a odovzdávať múdrosť nasledujúcich generácií.

Pri písaní tohto príspevku si nájstojčivo uvedomujem – tak ako si to uvedomoval sám predseda Vysokého úradu v roku 1952 –, že krutosť vojnových zverstiev nevyhnutne vybledne so spomienkami a časom. Nezabúdajme, že vojna v minulosti sužovala dejiny Európy. Mier nesmie byť nikdy považovaný za samozrejmosť. Preto je naše jedinečné spoločenstvo, ktoré je založené na hodnotách a právnych prepisoch, také dôležité. Vytvorenie Európskeho spoločenstva uhlia a ocele nebolo samo osebe cieľom. Prijatie práva EÚ bolo skôr prostriedkom na dosiahnutie večného mieru a prosperity v Európe založenej na pilieroch slobody, demokracie, právneho štátu a rešpektovaní ľudskej dôstojnosti a ľudských práv; prostriedkom na zabezpečenie rovnosti medzi všetkými členskými štátmi – veľkými či malými – a ich občanmi prostredníctvom spoločnej štruktúry riadenia, ktorá sa zaoberá témami, ktoré členské štáty nemôžu účinne riešiť samostatne. Niet pochyb o tom, že svet – vrátane Európy – sa bude postupom času naďalej meniť. Napriek tomu s neochvejnými hodnotami, pevnými základmi a so zmysluplnými inštitúciami chránenými právom EÚ môže náš projekt pretrvať aj vtedy, keď čelí hrozbám autokratov. A pretrvá.

Skeptici to radi popierajú, ale realita hovorí sama za seba. Právo EÚ je v Európe prínosom. Európu to zbližilo a vďaka jeho flexibilitě sme dokázali reagovať na jednotlivé po sebe nasledujúce krízy vrátane Putinovej vojny na Ukrajine. Napriek tomu sa začali objavovať trhliny, ktoré časom nevyhnutne vznikajú, ako entita rastie. Ak chceme naďalej zachovať efektívnosť nášho európskeho mierového projektu a zvládnuť nové výzvy, musíme byť pripravení prispôbiť sa. Urobiť ďalší krok. Urobiť viac. A potrebujeme pritom podporu všetkých Európanov.

V rámci Konferencie o budúcnosti Európy, jedinečnej a vhodne načasovanej jednoročnej iniciatívy pod vedením občanov, sa združili európske inštitúcie, poslanci Európskeho parlamentu a národných parlamentov, regionálne a miestne orgány, sociálni partneri, občianska spoločnosť a občania za jedným stolom, aby diskutovali o výzvach a prioritách Európy. Zapojením státisícov ľudí zo všetkých kútov Európy bola konferencia intenzívnou skúsenosťou pod kontrolou participatívnej demokracie. Závery možno zhrnúť jednou vetou: ľudia chcú viac Európy. Európsky parlament ako jediná priamo volená európska inštitúcia prisľúbil, že urobí všetko, čo je v jeho silách, aby naplnil očakávania občanov.

V roku 1952 predseda Vysokého úradu pokračoval:

V týchto dňoch, keď sa zakladajú prvé nadnárodné inštitúcie Európy, si uvedomujeme počiatok veľkej európskej revolúcie našich čias: revolúcie, ktorá má na našom kontinente dosiahnuť, aby spory medzi štátmi s tragickými dôsledkami vystriedalo zjednotenie v slobode a rozmanitosti.

Tento rok, keď si pripomínáme 70 rokov práva EÚ, som presvedčená, že Európa sa znova nachádza v rozhodujúcom momente európskej integrácie. Konferencia nám ukázala, že existuje priestor medzi tým, čo ľudia očakávajú, a tým, čo je Európa v súčasnosti schopná dosiahnuť. Preto je potrebné čo najskôr realizovať výsledky konferencie. Naším ďalším krokom by teda mala byť európska konferencia.

AKCIE JEAN MONNET: PODPORA EXCELENTNOSTI V EURÓPSKÝCH ŠTÚDIÁCH OD ROKU 1989

Themis Christophidou, generálna riaditeľka pre vzdelávanie, mládež, šport a kultúru Európskej komisie

V roku 1989 sa s pádom Berlínskeho múru začala písať nová kapitola histórie väčšiny postkomunistických krajín Európy. Ide o rok, v ktorom sa skončilo rozdelenie Európy spôsobené druhou svetovou vojnou a povojnovým usporiadaním. 1989 bol zároveň rokom, v ktorom sa Európa začala znovu mierovo zjednocovať. Nie náhodou v danom roku spustila Európska komisia nový program na stimulovanie a podporu akademického vzdelávania a výskumu v štúdiách európskej integrácie: program Jean Monnet.

Názov dostal po prvom predsedovi Vysokého úradu Európskeho spoločenstva uhlia a ocele Jeanovi Monnetovi (1888 – 1979), ktorý ako architekt Schumanovho plánu inicioval mierovú integráciu západoeurópskych krajín po druhej svetovej vojne a je preto právom uznávaný ako jeden zo zakladateľov dnešnej Európskej únie.

Akcie Jean Monnet: úspešný príbeh

Spočiatku sa program zameriaval na akademických pracovníkov pracujúcich len v členských štátoch EÚ, onedlho však zahrnul aj prístupujúce krajiny. Dnes predstavujú akcie Jean Monnet globálnu sieť, ktorá prepája výskumných pracovníkov, tvorcov politík, študentov a občanov z celého sveta.

Od jeho zavedenia sa na programe zúčastnilo viac ako 9 000 profesorov a akademických pracovníkov a kurzy Jean Monnet boli ponúknuté na univerzitách vo vyše 100 krajinách. Navyše za posledných 34 rokov prispelo k štúdiu európskej integrácie viac ako 5 000 projektov, ktoré stimulovali excelentnosť a výskum vo výučbe a podporovali dialóg a diskusie o Európe. Každý rok z nich čerpá približne 300 000 študentov. Okrem toho akcie Jean Monnet priviedli do programu široké spektrum zainteresovaných strán z krajín mimo EÚ, ako sú univerzity, mimovládne organizácie a think-tanky lepšie oboznámené s európskymi záležitosťami.

Akcie Jean Monnet navyše zohrávajú zásadnú úlohu v tom, ako vnímame a chápeme EÚ v súčasnosti a v budúcnosti, a čo je dôležitejšie, umožňujú odovzdávanie vedomostí, zručností a chápania európskej integrácie budúcim generáciám.

Napokon aj štúdiá vypracovaná v rámci prípravy spustenia súčasnej generácie programu potvrdila, že akcie Jean Monnet u študentov posilňujú chápanie európskych inštitúcií, ich procesov a majú na nich pozitívne účinky. Študenti programu Jean Monnet sa skutočne domnievajú, že majú značne lepšie porozumenie o Európskej únii. Konkrétnejšie 86 % študentov, ktorí absolvovali aspoň jeden kurz o EÚ, potvrdilo, že majú oveľa hlbšie vedomosti o EÚ ako predtým, a 96 % z nich sa vyjadrilo, že omnoho lepšie rozumejú fungovaniu inštitúcií EÚ.

Pokiaľ ide o inštitúcie vysokoškolského vzdelávania zapojené do programu Jean Monnet, prevažná väčšina z nich (92 %) sa domnieva, že bez financovania z programu Jean Monnet by uvedené konkrétne činnosti neboli ponúknuté. Podobne sa 90 % prijímateľov domnieva, že vďaka financovaniu z programu Jean Monnet tieto činnosti oslovili viac študentov.

Program Jean Monnet pre vysoké školy: výučba o Európe

Akcie Jean Monnet zamerané na presadzovanie excelentnosti pri výučbe a výskume Európskej únie a európskeho integračného procesu, ako aj na podporu dialógu medzi akademickým svetom a spoločnosťou ponúkajú široké spektrum rôznych nástrojov financovania:

Moduly Jean Monnet sú krátke vyučovacie programy štúdií Európskej únie s minimálnym objemom 40 vyučovacích hodín za akademický rok počas troch rokov. Moduly sa môžu zameriavať na jeden konkrétny odbor európskych štúdií alebo môžu byť viacodborové, a teda si môžu vyžadovať akademické vstupy niekoľkých profesorov a expertov. Môžu mať aj formu krátkych programov, špecializovaných programov alebo letných kurzov.

Katedry Jean Monnet sú prestížne pedagogické miesta na obdobie troch rokov pre profesorov so špecializáciou na štúdiá Európskej únie. Katedru Jean Monnet zastáva iba jeden univerzitný profesor, ktorý za akademický rok poskytne minimálne 90 vyučovacích hodín.

Centrá excelentnosti Jean Monnet majú trochu odlišné zameranie a pôsobia ako kontaktné miesta pre kompetencie a vedomosti o záležitostiach Európskej únie v rámci univerzity. Tieto centrá umožňujú zhromažďovanie odborných znalostí a kompetencií expertov na vysokej úrovni, aby sa rozvíjali synergie medzi rôznymi odbormi a zdrojmi v európskych štúdiách, vznikali spoločné nadnárodné činnosti a zachovala sa otvorenosť voči občianskej spoločnosti. Centrá excelentnosti Jean Monnet zohrávajú významnú úlohu pri oslovovaní študentov, ktorí sa bežne nezaoberajú otázkami Európskej únie, ale aj tvorcov politik a širokej verejnosti.

V neposlednom rade treba spomenúť **siete Jean Monnet** zamerané na vysokoškolské vzdelávanie. Hlavným cieľom týchto sietí je zhromažďovať výsledky výskumu a nové prístupy k výučbe vrátane obsahu kurzov, vymieňať si ich a diskutovať o nich medzi partnermi. Tieto siete Komisii pravidelne predkladajú výber najinovatívnejších a najzaujímavejších výsledkov, čím podporujú tvorbu politiky založenú na dôkazoch v rôznych oblastiach. Od roku 2021 sú siete organizované podľa tematických priorít vnútorných, ako aj vonkajších politík EÚ. Od roku 2023 program podporuje aj siete s konkrétnym regionálnym zameraním (napr. EÚ – Afrika), cez ktoré napomáha budovanie kapacít v oblasti štúdií EÚ na univerzitách v tretích krajinách.

Program Jean Monnet pre školy: podpora aktívneho európskeho občianstva od útleho veku

Výučba o cieľoch a fungovaní Európskej únie má zásadný vplyv na šírenie aktívneho občianstva a spoločných hodnôt slobody, znášanlivosti a nediskriminácie. Je nepochybne veľký nedostatok vedomostí o Európskej únii a šíri sa veľa dezinformácií, ktoré zvyšujú nespokojnosť s Úniou a jej politikami. Preto bol v rámci nariadenia o programe Erasmus+ z roku 2021 zavedený nový prúd „Jean Monnet v iných oblastiach vzdelávania a odbornej prípravy“, bežne označovaný ako Jean Monnet pre školy, ktorý podstatne rozšíril rozsah tradičnej akcie Jean Monnet a oslovil nové skupiny, ako sú učitelia a poslucháči v školách a inštitúciách odborného vzdelávania v krajinách zapojených do programu Erasmus+.

Týmto spôsobom posilnia kompetenciu učiteľa rozoberať európske otázky v školách a inštitúciách odborného vzdelávania a prípravy (OVP) tri typy činností:

činnosti vzdelávania učiteľov, ktoré podporujú inštitúcie vzdelávania a odbornej prípravy učiteľov, napr. univerzity, ponukou najmodernejších doplnkových kurzov európskych štúdií pre budúcich a súčasných učiteľov,

iniciatívy EÚ v oblasti vzdelávania, ktoré podporujú jednotlivé školy priamo pri príprave konkrétneho obsahu (napr. o demokracii, ochrane klímy, európskej integrácii a spolupráci, kultúrnej rozmanitosti). Uskutočňujú sa počas školského roka a môžu zahŕňať letné školy alebo projektové týždne, študijné pobyty, semináre a debaty v objeme najmenej 40 hodín,

siete škôl Jean Monnet, ktoré umožňujú výmenu osvedčených postupov a skúseností zo spoločnej výučby v skupine krajín, ktorou sa uľahčuje jednotné chápanie metodík učenia o záležitostiach Európskej únie medzi odborníkmi z praxe.

Vyučovanie o Európe: záujem rastie

Program Jean Monnet predstavuje aj po vyše 30 rokoch kľúčový prvok programu Erasmus+, ktorý spája medzinárodnú spoluprácu a podporu európskych štúdií na globálnej úrovni. Rastúci počet žiadostí prijatých v rámci programu Erasmus+ v posledných rokoch poukazuje na silný medzinárodný záujem o tento program. Napríklad v roku 2023 bolo len v oblasti vysokoškolského vzdelávania prijatých viac ako 1 000 žiadostí zo 72 rôznych krajín.

Tradične vysoký je počet projektov s osobitným dôrazom na štúdiá práva EÚ, ktoré majú podiel okolo 20 % všetkých projektov. Niektoré z týchto projektov sú zamerané nielen na zlepšenie výučby práva EÚ na úrovni univerzít, ale aj na podporu nových právnych prístupov a pomoc pri ich zavádzaní v danej krajine.

V posledných rokoch zohrávajú akcie Jean Monnet čoraz dôležitejšiu úlohu v oblasti verejnej diplomacie, pričom sa chápu ako cenný nástroj na to, aby sa Európa, európska integrácia a politika EÚ stali predmetom akademického vzdelávania a výskumu na celom svete. Tým sa podporia ciele politiky Únie u jej medzinárodných partnerov. Súčasná tvorba politiky čoraz viac závisí od spoľahlivej dôkazovej základne a inovatívnych prístupov, ktoré sú často najskôr identifikované v akademických kruhoch.

Kľúčom k úspešnému navrhovaniu a vykonávaniu politík na vnútornej a vonkajšej úrovni je úzky kontakt medzi akademickou obcou a tvorcami politiky. Rastúca komunita okolo programu Jean Monnet zohrávala v týchto snahách od samého začiatku kľúčovú úlohu. Pokračuje v tom aj dnes prostredníctvom svojich sietí a iných osvetových činností, podporou tvorcov politík, ale aj presadzovaním verejnej diskusie o Európskej únii, jej budúcich výzvach a nových politických prístupoch. Vyučovať o Európe v chápaní komunity okolo programu Jean Monnet znamená premýšľať o budúcich výzvach a príležitostiach Únie a tým ju formovať.

ÚVOD

Daniel Calleja a Tim Maxian Rusche

Kolégium komisárov Európskej komisie 13. júla 2022, v horúci a slnečný deň, cestovalo z Bruselu do Luxemburgu na mimoriadne zasadnutie, ktoré sa konalo na Luxemburskej radnici. Práve tam sa všetko začalo: na tomto mieste sa pred 70 rokmi uskutočnilo prvé zasadnutie Vysokého úradu Európskeho spoločenstva uhlia a ocele (ESUO).

Predseda vlády Luxemburska a primátor Luxemburgu privítali predsedníčku von der Leyenovú a komisárov. Pri príchode si mohli prezrieť fotografie z prvého historického zasadnutia, na ktorých sú vyobrazené známe tváre niektorých otcov Európy vrátane prvého predsedu Vysokého úradu Jeana Monnetu.

Predsedníčka von der Leyen vo svojom prejave pripomenula, že pred 70 rokmi bolo hlavným zámerom Parížskej zmluvy, ktorou sa vytvorilo ESUO, udržať mier v Európe spustošenej 2. svetovou vojnou zriadením Vysokého úradu (z ktorého neskôr vznikla Európska komisia) s cieľom spoločne riadiť a spravovať uhlie a oceľ, aby sa predišlo konfliktom medzi členskými štátmi, a to v rámci spoločných inštitúcií.

V tejto súvislosti treba citovať preambulu tejto zmluvy:

BERÚC DO ÚVAHY, že svetový mier možno ochrániť len tvorivým úsilím úmerným nebezpečenstvu, ktoré ho ohrozuje, PRESVEDČENÍ, že príspevok organizovanej a živej Európy k civilizácii je nevyhnutný na udržanie mierových vzťahov, UZNÁVAJÚC, že Európu možno vybudovať len prostredníctvom praktických úspechov, ktoré v prvom rade vytvoria skutočnú solidaritu, a prostredníctvom vytvorenia spoločných základní pre hospodársky rozvoj, USILUJÚCI SA pomôcť rozširovaním ich základnej produkcie, zvýšiť životnú úroveň a pokračovať v budovaní mieru, ODHODLANÍ nahradiť staré spory spájaním ich základných záujmov; založením hospodárskeho spoločenstva vytvoriť základ pre širšiu a hlbšiu spolupatričnosť medzi národmi, ktoré boli dlho rozdelené krvavými konfliktmi; a položiť základy pre inštitúcie, ktoré budú usmerňovať odtiaľ spoločný osud.

Rozšírenie úsilia o funkčný spôsob integrácie do hospodárskych oblastí mimo uhlia a ocele vrátane atómovej energie prostredníctvom Zmluvy o Európskom hospodárskom spoločenstve (EHS) a Zmluvy o Európskom spoločenstve pre atómovú energiu (Euratom) (Rímske zmluvy) umožnilo Európe rozvinúť tento úspešný a jedinečný proces integrácie. Nikdy predtým

suverénne štáty nepreniesli právomoci na spoločné inštitúcie v takomto rozsahu. Tieto inštitúcie môžu zároveň prijímať pravidlá, ktoré sú právne záväzné pre členské štáty a ktoré môže Komisia ako strážkyňa zmlúv presadzovať pod kontrolou Súdneho dvora Európskej únie (Súdny dvor).

Únia dnes vykonáva svoje právomoci v oblastiach, ktoré by boli pred siedmimi desaťročiami nemysliteľné.

O sedemdesiat rokov neskôr zostáva ideál mieru srdcom európskeho projektu a na účely jeho dosiahnutia sa rozsah činnosti Európskej únie rozšíril nad rámec právomoci výlučne hospodárskej organizácie.

Popri úsilí o mier je druhým charakteristickým znakom EÚ nepochybne právny štát.

Právo predstavuje jadro európskej integrácie ⁽¹⁾. Ústredným bodom európskeho projektu je existencia inštitúcií založených na pravidlách, ktoré konajú výhradne podľa zmlúv a podliehajú právu. Všetka činnosť EÚ je v prvom rade možná preto, že je založená na dodržiavaní práva EÚ.

V roku 1965 predseda Walter Hallstein vyhlásil, že jedinou zbraňou EHS je právo ⁽²⁾:

Spoločenstvo nie je len výtvorom práva. Neexistuje prakticky žiadny iný orgán verejnej moci, ktorý by bol rovnako ako Spoločenstvo pri vykonávaní svojich funkcií závislý výlučne od práva. Spoločenstvo nemá administratívnu infraštruktúru, priamu donucovaciu právomoc, armádu ani políciu. Jeho jediným nástrojom, jeho jedinou zbraňou je právo, ktoré stanovuje.

Je symbolické, že obe tieto témy – úsilie o mier, ktoré je potrebné vzhľadom na útočnú vojnu Ruska proti Ukrajine, a právny štát – zostávajú stredobodom európskeho projektu aj 70 rokov po prvom zasadnutí Vysokého úradu. Na mimoriadnom zasadnutí Komisie, ktoré sa konalo 13. júla 2022, bol na programe jediný bod: prijatie výročnej správy o právnom štáte v Európskej únii.

⁽¹⁾ Claus-Dieter Ehlermann povedal, že „právnicki v Európskych spoločenstvách zohrávajú nezvyčajne dôležitú úlohu. Ich úloha je jednoznačne väčšia ako v akomkoľvek inom medzinárodnom orgáne a predpokladal by som, že aj ako v členských štátoch“ [Ehlermann, C.-D., *Lawyers in the European Communities* (Právnicki v Európskych spoločenstvách). In: *International Business Lawyer* (Medzinárodné podnikové právo), zv. 11, 1983, s. 172]. V prvých 40 rokoch európskej integrácie sa používal pojem „právo Spoločenstva“, keďže sa vzťahoval na Európske spoločenstvo uhlia a ocele, Európske spoločenstvo pre atómovú energiu, Európske hospodárske spoločenstvo a nakoniec na Európske spoločenstvo. Od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy v roku 2009, ktorou sa Zmluva o založení Európskeho spoločenstva premenovala na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, bol tento pojem nahradený pojmom „právo EÚ“ alebo „právo Únie“. V záujme uľahčenia čítania sa v celom texte tejto knihy používa pojem „právo EÚ“ alebo „právo Únie“.

⁽²⁾ Historický archív Európskej komisie, prejav Waltera Hallsteina zo 17. júna 1965, ktorý predniesol v Európskom parlamente v rámci právnej diskusie o správe s názvom *Priorité du droit communautaire sur celui des États membres*. Cit. In: Louis, J.-V., *Community law 50 years on* (Právo Spoločenstva po 50 rokoch). In: Baquero Cruz, J. a Closa Montero, C. (red.), *European Integration from Rome to Berlin: 1957–2007: History, law and politics* (Európska integrácia od Ríma po Berlín: 1957 – 2007: dejiny, právo a politika), PIE-Peter Lang, Brusel, 2009, s. 65 – 91.

1. Právo Európskej únie ako hlavná téma európskej integrácie

Prvý akt práva EÚ, Parížska zmluva, ktorou sa vytvorilo ESUO, nadobudol platnosť 23. júla 1952. Inštitúcie vytvorené zmluvou začali svoju činnosť v tom istom roku. Parížskou zmluvou sa Vysokému úradu zverila ústredná funkcia tvorby práva a Súdny dvor sa poveril kontrolou zákonnosti aktov Vysokého úradu.

Inštitúcie EÚ navrhujú, prerokúvajú a prijímajú právo EÚ.

Jeho presadzovanie sa do veľkej miery opiera o vnútroštátne orgány a vnútroštátne súdy. Odráža sa to v jedinečnej štruktúre právneho systému EÚ, v ktorom je vnútroštátny

sudca spoločným sudcom práva EÚ (*juge de droit commun du droit de l'Union*). Občania EÚ a spoločnosti z EÚ sú hlavnými príjemcami práv, ktoré im zveruje právo EÚ. Počas celého svojho vývoja je právo Únie skutočne zdrojom a základom práv občanov EÚ a spoločností z EÚ. Ak sa tieto práva nedodržiavajú, možno sa ich dovolávať pred vnútroštátnymi súdmi.

EÚ je spoločenstvo práva, únia založená na práve.

V tejto publikácii si pripomíname 70 rokov práva EÚ. Jej autormi sú právnici, ktorých každodenná práca v Právnom servise Komisie zabezpečuje správne uplatňovanie a riadne vykonávanie práva EÚ v rámci Únie.

Právo EÚ je určujúcim princípom európskej integrácie. Všetky významné kroky vpred v procese integrácie sa odrážajú v aktoch práva EÚ. Právo EÚ charakterizuje uplynulých 70 rokov EÚ, od ESUO až po dnešnú EÚ. Počas týchto 70 rokov sa EÚ transformovala z hospodárskej únie na úniu pre svojich občanov.

Jean Monnet povedal, že „Európu budú formovať krízy a všetky opatrenia prijaté na ich riešenie“. Pri čelení takýmto krízam právo Únie predstavuje nástroj na ich úspešné riešenie, dosiahnutie zmeny a prispôsobenie sa novým výzvam. Okrem toho právo EÚ ponúka aj množstvo príležitostí a ľahko sa prispôsobuje novým výzvam.

2. Vývoj práva Európskej únie

V roku 1951 Belgicko, Nemecko, Francúzsko, Taliansko, Luxembursko a Holandsko podpísali Parížsku zmluvu o založení ESUO, ktorá nadobudla platnosť v roku 1952. O päť rokov neskôr, v roku 1957, tie isté krajiny podpísali Rímske zmluvy o založení EHS a Euratomu, ktoré nadobudli platnosť v roku 1958.

2.1. Prvých 30 rokov: od Rímskych zmlúv a Parížskej zmluvy k Jednotnému európskemu aktu

Na začiatku mali tieto tri zmluvy rôzne výkonné orgány: Vysoký orgán ESUO, komisiu Euratomu a komisiu EHS. Od roku 1958 mali tri výkonné orgány spoločný Právny servis ⁽³⁾. Zároveň spoločne využívali jeden Súdny dvor. Počas tohto obdobia Právny servis a Súdny dvor zachovávali jednotnosť právneho poriadku EÚ ⁽⁴⁾. Tri výkonné orgány boli zlúčené v Bruselskej zmluve, ktorá bola podpísaná v roku 1965 a platnosť nadobudla v roku 1967.

Vysoký úrad vykonával zmluvu o ESUO, aktívne odstránil diskriminačné sadzby a zorganizoval reštrukturalizáciu uhoľného a oceliarskeho priemyslu. Zmluva o Euratome mala geopolitický význam, pretože umožnila zakladajúcim členom využívať jadrovú energiu a zároveň zabezpečiť kontrolu nad štiepnym materiálom. A napokon EHS položilo základy spoločného trhu, spoločnej obchodnej politiky a spoločnej colnej oblasti a zaviedlo spoločnú poľnohospodársku politiku. Vykonávanie týchto politík a pravidiel hospodárskej súťaže ESUO a EHS viedlo k sérii vecí pred Súdnym dvorom, čím sa pevne stanovili zásady správneho práva v rámci práva EÚ.

Čo je z hľadiska práva EÚ dôležitejšie, Súdny dvor stanovil hlavné zásady, ktorými sa zabezpečuje, že právo EÚ je dodnes v prvom rade právom pre občanov.

Vo veci Van Gend en Loos ⁽⁵⁾ Súdny dvor konštatoval, že každý občan má právo domáhať sa uplatňovania tých ustanovení práva EÚ, ktorými sa stanovuje jasné a bezpodmienečné právo, priamo pred vnútroštátnym sudcom – *juge de droit commun du droit communautaire*. Vo veci Costa/E.N.E.L. ⁽⁶⁾ Súdny dvor objasnil, že členské štáty nemôžu „vrátiť čas“

a prepísať právo EÚ použitím neskorších ustanovení vnútroštátneho práva. Právo Únie má presnejšie povedané prednosť pred vnútroštátnym právom. Vo veci Internationale Handelsgesellschaft ⁽⁷⁾ Súdny dvor rozhodol, že občania EÚ sa môžu dovolávať svojich základných práv, ktoré sú spoločné pre ústavné tradície členských štátov, voči aktom inštitúcií

⁽³⁾ Podrobnejšie pozri Rasmussen, M., *Establishing a constitutional practice of European law: the history of the Legal Service of the European executive, 1952–65* (Tvorba ústavnej praxe európskeho práva: história Právneho servisu európskych výkonných orgánov, 1952 – 1965), *Contemporary European History* (Súčasná európske dejiny), zv. 21, č. 3, 2012, s. 375 – 397; Boerger, A. a Rasmussen, M., *The making of European law: exploring the life and work of Michel Gaudet* (Tvorba európskeho práva: život a práca Michela Gaudeta), *American Journal of Legal History* (Americký žurnál dejín práva), zv. 57, č. 1, 2017, s. 51 – 82; Bailleux, J., *L'Europe et ses légistes. Le service juridique des exécutifs européens et la promotion d'un droit communautaire autonome (1957–1964)*, *Politique européenne*, zv. 41, 2013, s. 84 – 113; a Vauchez, A., *L'Union par le Droit*, Presses de Sciences Po, Paríž, 2013, s. 52 – 62 (a upravená anglická verzia jeho knihy, *Brokering Europe: Euro-lawyers and the making of a transnational polity* (Sprostredkovanie Európy: európski právnicki a tvorba nadnárodnej politiky), Cambridge University Press, Cambridge, 2015).

⁽⁴⁾ Pozri podrobnejšie, Bailleux, J., *L'Europe et ses légistes. Le service juridique des exécutifs européens et la promotion d'un droit communautaire autonome (1957 – 1964)*, *Politique européenne*, č. 41, 2013, s. 97 – 101 a Vauchez, A., *L'Union par le Droit*, Presses de Sciences Po, Paríž, 2013, s. 52 – 62.

⁽⁵⁾ Rozsudok z 5. februára 1963, Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen, 26/62, EU:C:1963:1.

⁽⁶⁾ Rozsudok z 15. júla 1964, Costa/E.N.E.L., 6/64, EU:C:1964:66.

⁽⁷⁾ Rozsudok zo 17. decembra 1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 11/70, EU:C:1970:114. Viac informácií o vývoji základných práv pozri v kapitole Základné hodnoty Európskej únie: od zásad k právnym povinnostiam v prvej časti publikácie.

EÚ. Neskôr v rokoch 1990 a 1991 vo veci Foster a i./British Gas ⁽⁸⁾ Súdny dvor objasnil, že občania sa môžu spoliehať na priamy účinok smerníc voči akémukoľvek štátnemu orgánu vrátane štátom kontrolovaných spoločností. Vo veci Factortame ⁽⁹⁾ Súdny dvor rozhodol, že členské štáty musia zabezpečiť účinnosť práva EÚ, a to aj tým, že stanovia predbežné ochranné opatrenia pred vnútroštátnymi opatreniami, ktoré porušujú právo EÚ, a to aj vtedy, keď sa vo vnútroštátnom práve táto ochrana nestanovuje. Okrem toho vo veci Francovich ⁽¹⁰⁾ Súdny dvor rozhodol, že ak právo EÚ nemá priamy účinok, ale členský štát porušuje svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva EÚ, a tým spôsobí škodu občanovi, tento má právo domáhať sa náhrady škody voči štátu.

A napokon vo veci Roquette/Rada ⁽¹¹⁾ Súdny dvor rozhodol, že demokracia je základnou zásadou práva EÚ, a vo veci Les Verts ⁽¹²⁾ konštatoval, že Únia by sa mala charakterizovať ako spoločenstvo práva – koncepcia, ktorú vytvoril prvý predseda Komisie Walter Hallstein.

Napríklad vo veci Defrenne/SABENA ⁽¹³⁾ Súdny dvor ukončil diskrimináciu medzi mužmi a ženami týkajúcu sa miezd a vo veci Walrave ⁽¹⁴⁾ Súdny dvor objasnil, že profesionálni športovci sa môžu odvolávať na zásadu nediskriminácie voči medzinárodným a národným športovým federáciám, ktoré obmedzujú ich právo na voľný pohyb, čo vydláždilo cestu pre neskorší rozsudok vo veci Bosman ⁽¹⁵⁾.

Súdny dvor okrem toho vydal prelomové rozsudky potvrdzujúce konkrétne práva občanov.

Počas týchto prvých 30 rokov Európske spoločenstvá prijali právne predpisy v mnohých rôznych hospodárskych oblastiach a vypracovali spoločné politiky. Podnikli prvé kroky smerom k ochrane životného prostredia prijatím smernice o vtákoch v roku 1979 ⁽¹⁶⁾ a vytvorili podmienky pre cezhraničné uplatňovanie systémov sociálneho zabezpečenia. Európske spoločenstvá sa dohodli aj na vytvorení spoločného systému dane z pridanej hodnoty a prijali prvé spoločné pravidlá v oblasti dopravy a energetiky ⁽¹⁷⁾.

⁽⁸⁾ Rozsudok z 12. júla 1990, Foster a i./British Gas, C-188/89, EU:C:1990:313.

⁽⁹⁾ Rozsudok z 19. júna 1990, The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame, C-213/89, EU:C:1990:257.

⁽¹⁰⁾ Rozsudok z 19. novembra 1991, Francovich a Bonifaci/Taliansko, spojené veci C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428.

⁽¹¹⁾ Rozsudok z 29. októbra 1980, Roquette/Rada, 138/79, EU:C:1980:249.

⁽¹²⁾ Rozsudok z 23. apríla 1986, Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166.

⁽¹³⁾ Rozsudok z 8. apríla 1976, Defrenne/SABENA, 43/75, EU:C:1976:56.

⁽¹⁴⁾ Rozsudok z 12. decembra 1974, Walrave a Koch/Association Union Cycliste Internationale a i., 36/74, EU:C:1974:140.

⁽¹⁵⁾ Rozsudok z 15. decembra 1995, Union royale belge des sociétés de football Association a i./Bosman a i., C-415/93, EU:C:1995:463.

⁽¹⁶⁾ Smernica Rady 79/409/EHS z 2. apríla 1979 o ochrane voľne žijúceho vtáctva ([Ú. v. ES L 103, 25.4.1979, s. 1](#)).

⁽¹⁷⁾ Podrobnejšie zhrnutie prvých 30 rokov práva EÚ pozri v Olmi, G., *Introduction* (Úvod). In: European Commission (red.), *Thirty years of Community law* (30 rokov práva Spoločenstva), Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev, Luxemburg, 1983, s. 1 – 17. Ďalšie príspevky v tejto publikácii poskytujú podrobný prehľad o stave práva EÚ pred nadobudnutím platnosti Jednotného európskeho aktu.

Právo EÚ sa použilo na zrušenie vnútroštátnych pravidiel, ktoré bránili slobodám zaručeným zmluvami EÚ. Príkladom je vec *Cassis de Dijon* ⁽¹⁸⁾.

A napokon Súdny dvor položil základy činnosti Únie na medzinárodnej scéne. Vo veci *AETR* ⁽¹⁹⁾ zamietol názor, že Únia nemala právomoc uzatvárať medzinárodné zmluvy okrem niekoľkých prípadov výslovne stanovených v zmluvách. Presnejšie povedané rozhodol, že existuje paralelnosť medzi vnútornými a vonkajšími právomocami Spoločenstiev. A vo veci *Kupferberg* ⁽²⁰⁾ rozhodol, že občania sa môžu priamo odvolávať na medzinárodné zmluvy uzavreté Úniou za predpokladu, že obsahujú jasné, presné a bezpodmienečné právo alebo povinnosť ⁽²¹⁾.

2.2. Jednotný európsky akt a dokončenie vnútorného trhu

Situácia sa dramaticky zmenila nadobudnutím platnosti Jednotného európskeho aktu v roku 1987 a vykonávaním Programu pre jednotný trh Delorovou Komisiou. Hlasovanie kvalifikovanou väčšinou v Rade, nová, skutočná rozhodovacia úloha zverená Európskemu parlamentu a politická podpora členských štátov umožnili Komisii prijať značné množstvo právnych predpisov, ktoré boli zavedené do praxe historickou bielou knihou predsedu Komisie Jacquesa Delorsa *Completing the Internal Market* (Dokončenie vnútorného trhu), ktorá bola predložená Európskej rade v Miláne v roku 1985 ⁽²²⁾.

Približne v tom istom čase, v roku 1985, sa Schengenskou dohodou položil základ pre cestovanie v EÚ bez kontrol na vnútorných hraniciach.

V rámci Únie sa vnútorný trh dokončil do roku 1992. Najmä v sieťových odvetviach to znamenalo otvorenie trhov, ktoré boli doteraz uzavreté pre hospodársku súťaž (ďalej len „liberalizácia“) ⁽²³⁾.

Komisia počas 90. rokov a v prvej dekáde po roku 2000 pokračovala v navrhovaní právnych predpisov v oblasti vnútorného trhu. EÚ zintenzívnila svoju regulačnú činnosť na úrovni EÚ (vrátane vytvorenia regulačných agentúr na podporu EÚ) s podporou novovytvorených vnútroštátnych regulačných orgánov. V práve EÚ sa vypracovali nové nariadenia pre vnútorný trh na úrovni EÚ vo všetkých oblastiach hospodárstva.

⁽¹⁸⁾ Rozsudok z 20. februára 1979, *Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, 120/78, EU:C:1979:42.

⁽¹⁹⁾ Rozsudok z 31. marca 1971, *Komisija/Rada* (ďalej len „*AETR*“), 22/70, EU:C:1971:32.

⁽²⁰⁾ Rozsudok z 26. októbra 1982, *Kupferberg*, 104/81, EU:C:1982:362.

⁽²¹⁾ Podrobnejšiu diskusiu o sporoch týkajúcich sa vonkajších vzťahov v týchto rokoch pozri v Ramirez-Pérez, S., *The Legal Service* (Právny servis). In: Bussiere, E., Dujardin, V., Dumoulin, M., Ludlow, P., Brouwer, J. W. a Tilly, P. (red.), *The European Commission 1973–1986: History and memories of an institution* (Európska komisia 1973 – 1986: História a spomienky inštitúcie), Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, Luxemburg, 2014, s. 119 a 120.

⁽²²⁾ *Completing the Internal Market* (Dokončenie vnútorného trhu), Biela kniha Komisie pre Európsku radu (Miláno, 28. – 29. júna 1985), KOM(85) 310 v konečnom znení.

⁽²³⁾ Podrobnejšie pozri kapitolu Európska komisia: manažérka vnútorného trhu Európskej únie v piatej časti tejto publikácie.

Jednotným európskym aktom sa zaviedla nová „hlava o životnom prostredí“. Poskytla prvý právny základ spoločnej environmentálnej politiky s cieľom zachovať kvalitu životného prostredia, chrániť zdravie ľudí a zabezpečiť racionálne využívanie prírodných zdrojov.

Na vonkajšej úrovni takzvané uruguajské kolo viedlo po viac ako siedmich rokoch rokovaní k založeniu Svetovej obchodnej organizácie v roku 1994 a podstatne zvýšilo význam obchodnej politiky a urovnávania obchodných sporov prostredníctvom súdnych konaní ⁽²⁴⁾.

2.3. Od Európskeho hospodárskeho spoločenstva k Európskej únii: Maastrichtská zmluva, Amsterdamská zmluva a Zmluva z Nice

Pád komunistických režimov v strednej a vo východnej Európe a zjednotenie Nemecka vytvorili novú dynamiku, ktorá sa odráža v Maastrichtskej zmluve. Cieľom zmluvy, ktorá nadobudla platnosť v roku 1993, bolo stanoviť úlohu Európy v novom svetovom poriadku. Členské štáty sa rozhodli vytvoriť Európsku úniu; ustanoviť občianstvo EÚ; mať spoločnú menu a vytvoriť priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (začlenením myšlienok Schengenskej dohody do práva EÚ). Maastrichtská zmluva obsahuje aj základ dnešnej spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. To zásadne zmenilo povahu práva EÚ, ktoré teraz upravuje široké oblasti každodenného života občanov.

Následne Amsterdamskou zmluvou (nadobudnutie platnosti: 1999) a Zmluvou z Nice (nadobudnutie platnosti: 2003), zavedením eura v roku 1999 a vytvorením Európskej centrálnej banky sa tieto myšlienky pretavili do reality a postupne sa rozširovali právomoci a kompetencie EÚ.

Súdny dvor naďalej vynášal dôležité rozsudky. Obaja spoluzákonodarcovia, Európsky parlament a Rada, konajúcí na základe návrhov Komisie, zároveň prijali mnohé pravidlá práva EÚ, ktoré boli pôvodcom nových práv občanov EÚ. Ako príklad týchto práv, ktoré majú osobitný význam pre náš každodenný život, môžeme spomenúť práva cestujúcich v doprave, práva na ochranu spotrebiteľov a podrobnú reguláciu chemických výrobkov.

Únia okrem toho prijala svoje prvé rozhodnutie zabezpečiť to, čo sa dnes nazýva „strategická autonómia“, keď začala vyvíjať svoj vlastný satelitný navigačný systém Galileo pod vedením podpredsedníčky Komisie Loyoly de Palaciovej ⁽²⁵⁾.

2.4. Smerom k demokratickej a zjednotenej Európe: Lisabonská zmluva

Lisabonská zmluva, ktorá nadobudla platnosť v roku 2009, bola výsledkom európskej konferencie (2001 – 2003). Hlavným cieľom zmluvy je urobiť EÚ demokratickejšou a priblížiť

⁽²⁴⁾ Príklad významu práva WTO pre právo EÚ je uvedený v kapitole Mechanizmus kompenzácie uhlíka na hraniciach Európskej únie a jeho súlad s rovnováhou medzi povinnosťami a právami Európskej únie podľa práva Svetovej obchodnej organizácie v štvrtjej časti tejto publikácie.

⁽²⁵⁾ Európska komisia, oznámenie Komisie: Galileo – zapojenie Európy do novej generácie satelitných navigačných služieb, KOM(1999) 54.

ju občanom. Lisabonská zmluva prináša množstvo inovácií, najmä do politického života EÚ. Zaviedla sa ňou európska iniciatíva občanov, výrazne sa rozšírili oblasti, v ktorých Parlament a Rada konajú spôsobom, ktorý sa dnes nazýva riadny legislatívny postup, a posilnila sa úloha národných parlamentov. Do Lisabonskej zmluvy sa zahrnula aj Charta základných práv Európskej únie vyhlásená v roku 2000, čím nadobudla právnu silu.

V Lisabonskej zmluve sa počíta aj s mnohými možnosťami ďalšej integrácie, najmä prostredníctvom premostovacích doložiek, ktoré umožňujú nahradiť jednomyseľné hlasovanie v niektorých zostávajúcich oblastiach hlasovaním kvalifikovanou väčšinou ⁽²⁶⁾.

A napokon Lisabonská zmluva je prvou zmluvou, o ktorej sa spoločne rokovalo a ktorá sa schválila po pristúpení krajín strednej a východnej Európy k EÚ v rokoch 2004 a 2007.

2.5. Roky krízy: banková kríza a kríza štátneho dlhu, utečenecká kríza a pandémie ochorenia COVID-19

V rokoch nasledujúcich po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy Únia čelila trom veľkým krízam: bankovej kríze, po ktorej nasledovala kríza štátneho dlhu; utečeneckej kríze spôsobenej vojnou v Sýrii a pandemiou ochorenia COVID-19.

V reakcii na hospodársku a finančnú krízu a krízu štátneho dlhu Únia centralizovala bankovú reguláciu vytvorením kvázi federálnej regulačnej štruktúry. Okrem toho členské štáty eurozóny vytvorili mimo systému práva EÚ Európsky mechanizmus pre stabilitu. Utečenecká kríza ukázala, že je ťažké dohodnúť sa na spravodlivom mechanizme rozdeľovania utečencov medzi členskými štátmi. A napokon kríza spôsobená ochorením COVID-19 preukázala plný potenciál práva EÚ prostredníctvom spoločného nákupu vakcín, zriadenia nového orgánu pre zdravotníctvo (Úrad pre pripravenosť a reakcie na núdzové zdravotné situácie) a emisie dlhopisov EÚ na financovanie obnovy hospodárstva EÚ.

Opatrenia Únie na ochranu hodnôt v článku 2 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ) a právneho štátu sa v posledných rokoch takisto výrazne zintenzívnili prostredníctvom rôznych nástrojov: postupu podľa článku 7 ZEÚ, prípadov nesplnení povinnosti vedených Európskou komisiou, výročných správ a nariadenia o podmienenosti. Cieľom všetkých týchto nástrojov je chrániť hodnoty v jadre európskeho projektu ⁽²⁷⁾.

2.6. Právo Európskej únie dnes

Komisia pod vedením predsedníčky von der Leyenovej sleduje šesť priorít, medzi ktoré patrí dosiahnutie digitálnej a zelenej transformácie. EÚ prijala európsky právny predpis v oblasti klímy

⁽²⁶⁾ Podrobnejšie pozri kapitolu Budúcnosť práva Európskej únie na konci tejto publikácie.

⁽²⁷⁾ Podrobnejšie pozri prvú časť tejto publikácie Právo EÚ chráni a podporuje hodnoty EÚ.

s cieľom stať sa prvým regiónom na svete, ktorý do roku 2050 dosiahne uhlíkovú neutralitu. EÚ preukázala rozhodné vedúce postavenie pri vykonávaní Parížskej dohody v boji proti globálnej zmene klímy ⁽²⁸⁾. EÚ prijala dva hlavné nástroje na reguláciu digitálneho hospodárstva (akt o digitálnych trhoch a akt o digitálnych službách) ⁽²⁹⁾.

S cieľom reagovať na útočnú vojnu Ruska proti Ukrajine prijala EÚ početné reštriktívne opatrenia (ďalej len „sankcie“), prijala pravidlá, ktoré pomáhajú utečencom z Ukrajiny získať ochranu v EÚ, začala právny postup, ktorý Ukrajine (a iným krajinám) poskytuje európsku perspektívu, a výrazne prepracovala svoje právne predpisy v oblasti energetiky v záujme posilnenia bezpečnosti dodávok v tejto oblasti.

3. Právny servis Komisie

Právo EÚ je určujúcim princípom európskej integrácie. Právny servis v rámci Európskej komisie aktívne prispieva k jeho rozvoju a presadzovaniu.

3.1. Poslanie Právneho servisu Komisie

Vo vyhlásení o poslaní Právneho servisu z roku 2021 sa tento mandát stanovuje takto:

Poslanie Právneho servisu Komisie je zakotvené v ustanoveniach zakladajúcich zmlúv a v osobitných inštitucionálnych funkciách a povinnostiach zverených Komisii, predovšetkým ako strážkyňi zmlúv.

Naším poslaním je poskytovať poradenstvo a zastupovať inštitúciu a pri plnení týchto úloh zabezpečiť dodržiavanie právnych predpisov, a tým prispievať k dodržiavaniu zásad právneho štátu.

Právny servis ako jediný horizontálny servis pod vedením predsedu konkrétne:

- *poskytuje nezávislé právne poradenstvo Komisii ako celku s cieľom pomôcť jej pri dosahovaní politických cieľov. Právny servis sa usiluje o to, aby sa dôkladne zväžili všetky relevantné právne a skutkové okolnosti a vypočuli všetky stanoviská, a snaží sa usmerňovať inštitúciu, pokiaľ ide o obmedzenia a možnosti, ktoré právo poskytuje, a to na základe nášho najlepšieho posúdenia toho, ako sa má právo vykladať a uplatňovať,*
- *zastupuje inštitúciu pred súdmi EÚ, vnútroštátnymi a medzinárodnými súdmi a rozhodcovskými súdmi. Právny servis sa pritom usiluje o presadzovanie práva*

⁽²⁸⁾ Podrobnejšie pozri kapitolu Ochrana životného prostredia a boj proti zmene klímy v tretej časti tejto publikácie a kapitolu Mechanizmus kompenzácie uhlíka na hraniciach Európskej únie a jeho súlad s rovnováhou medzi povinnosťami a právami Európskej únie podľa práva Svetovej obchodnej organizácie v štvrtej časti tejto publikácie.

⁽²⁹⁾ Podrobnejšie pozri kapitolu Európska komisia: manažérka vnútorného trhu Európskej únie v piatej časti tejto publikácie.

EÚ a obhajuje opatrenia, ktoré možno pripísať Komisii a/alebo Európskej únii. Takisto pomáha Súdnemu dvoru tým, že predkladá stanovisko Komisie vo všetkých prejudiciálnych konaniach, ktoré sú oznámené Komisii. Právny servis informuje sudcov a rozhodcov ako amicus curiae o relevantných otázkach práva EÚ a medzinárodného práva,

- *poskytuje poradenstvo Komisii pri jej legislatívnych a regulačných úlohách s cieľom zabezpečiť, aby všetky právne texty prijaté Komisiou boli v úplnom súlade so zmluvami a boli vypracované s potrebnou právnou zrozumiteľnosťou a v záujme občanov EÚ.*

Právny servis sa neustále usiluje dosiahnuť, udržiavať a rozvíjať právnú excelentnosť vo všetkých aspektoch svojej práce a dodržiava najvyššie etické normy.

Začalo sa to s tromi právnikmi z Francúzska a Nemecka v roku 1952 ⁽³⁰⁾ a dnes je to služba pozostávajúca z takmer 300 vysokokvalifikovaných a motivovaných právnikov z 27 členských štátov a viac ako 100 úradníkov, ktorí ich podporujú v rôznych funkciách (asistenti, právni asistenti, dokumentaristi, IT experti atď.).

Existencia Právneho servisu je zakotvená v rokovacom poriadku Komisie, pričom v jeho článku 21 sa stanovuje, že na Právny servis je nevyhnutné obrátiť sa v prípade postupov prijímania rozhodnutí Komisiou. Toto pravidlo sa uplatňovalo od začiatku fungovania Komisie ⁽³¹⁾.

Právny servis je pod priamym dohľadom predsedu Komisie.

Generálny riaditeľ Právneho servisu Komisie pôsobí ako právny poradca kolégia komisárov a zúčastňuje sa na zasadnutiach Komisie ⁽³²⁾. Postavenie Právneho servisu ako „služby predsedu“ je kľúčové, aby mohol vykonávať svoje poslanie v plnom rozsahu.

Podľa judikatúry Súdného dvora si verejný záujem vyžaduje, aby Komisia (a ostatné inštitúcie) mohli využívať stanoviská svojich právnych servisov vydané celkom nezávisle ⁽³³⁾. Toto

⁽³⁰⁾ Pozri začiatky Právneho servisu Európskej komisie, Service juridique. Histoire administrative. In: *Haute Autorité CECA: Inventaire des dossiers 1958-1967*, Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev, Luxemburg, 1999, zv. 2, s. 1 – 7. Táto publikácia poskytuje prehľad všetkých dokumentov dostupných v historických archívoch Komisie a obsahuje prehľad všetkých členov Právneho servisu Vysokého úradu v týchto rokoch (s. 299 – 302).

⁽³¹⁾ Pozri opis v Dumoulin, M. (red.), *The European Commission 1958–72: History and memories of an institution* (Európska komisia 1958 – 1972: história a spomienky), Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, Luxemburg, 2014, s. 225: „Gaudet bol rozhodnutý, že by malo existovať jasné a jednoduché pravidlo o úlohe Právneho servisu v Komisii. Komisii sa nepredložil žiadny dokument bez toho, aby si ho Právny servis prezrel a skontroloval. Bolo to veľmi jednoduché, ale službe to poskytlo značnú kontrolu nad prácou Komisie a administratívy.“

⁽³²⁾ Pozri podrobné informácie o tejto úlohe Dewost, J. L.: *Le juriconsulte du Conseil et le directeur général du Service juridique de la Commission: Partenaires ou rivaux? Ou 28 ans de conseil juridique au service de l'Europe*. In: *A man for all treaties. Liber amicorum en l'honneur de Jean-Claude Piris* (Tvorca všetkých zmlúv. Liber Amicorum na počesť Jeana-Claudea Pirisa), Bruylant, Brusel, 2011, s. 147 – 156.

⁽³³⁾ Ustálená judikatúra, pozri najnovšie rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 53, s ďalšími odkazmi a zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 50, s ďalšími odkazmi.

poradenstvo by malo byť „pravdivé, objektívne a komplexné“⁽³⁴⁾. Úlohou Právneho servisu je na základe jeho úlohy a osobitných znalostí poskytovať inštitúcii všetky potrebné informácie, aby inštitúcia v rámci svojich právomocí prijímala právne akty, ktoré sú v súlade s právom EÚ⁽³⁵⁾.

3.2. Organizácia Právneho servisu Komisie

Právny servis Komisie mal od roku 1952 len deväť generálnych riaditeľov⁽³⁶⁾. Mnohí z nich pracovali v Právnom servise v skorších fázach svojej kariéry. Táto skutočnosť spolu s nízkou fluktuáciou právnikov posilnila stabilitu a prenos poznatkov v Právnom servise Komisie⁽³⁷⁾.

Právny servis Komisie má veľmi plochú organizačnú štruktúru, na ktorej čele stojí generálny riaditeľ a zástupca generálneho riaditeľa. Právny servis je rozdelený do 13 tematických tímov – každý pod dohľadom vedúceho tímu, ktorý má postavenie hlavného právneho poradcu (t. j. úradník s platovou triedou riaditeľa) – a tímu zodpovedného za kvalitu právnych predpisov. Tieto tímy zostali v priebehu času veľmi stabilné. Nové tímy sa zvyčajne vytvorili ako spin-off tímy, keď sa prvýkrát objavili nové oblasti práva EÚ a následne nadobudli značný význam⁽³⁸⁾. Okrem toho existuje malé riaditeľstvo zodpovedné za zdroje, ktoré poskytuje podporné služby (IT, finančné prostriedky, prístup k dokumentom Právneho servisu, ľudské zdroje a správa dokumentov).

Každý jednotlivý právnik má veľkú mieru zodpovednosti, pričom poskytuje poradenstvo ostatným útvaram Komisie a zastupuje Komisiu a EÚ pred súdom.

Dôležitým pravidlom, ktoré v roku 1977 zaviedol vtedajší generálny riaditeľ Claus-Dieter Ehlermann v rámci prvej reformy a modernizácie Právneho servisu, je rotácia právnikov medzi tímami. Tak v minulosti, ako aj teraz má toto pravidlo zabrániť tomu, aby boli právnici príliš

⁽³⁴⁾ Rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 62.

⁽³⁵⁾ Rozsudok z 2. júna 2016, Moises Bermejo Garde/Hospodársky a sociálny výbor, F-41/10 RENV, EU:F:2016:123, bod 67.

⁽³⁶⁾ Do roku 1958 slúžili Michel Gaudet a Robert Krawielicki spoločne ako generálni riaditelia (v tom čase označovaní ako riaditelia) Právneho servisu Vysokého úradu. V rokoch 1958 až 1967 existoval spoločný Právny servis pre tri výkonné orgány s jedným riaditeľom za každý z nich: Michel Gaudet za EHS, Robert Krawielicki za ESUO (po jeho smrti v roku 1966 ho nahradil Walter Much) a Theo Vogelaar za Euratom. Po zlúčení týchto troch výkonných orgánov pôsobil Michel Gaudet v rokoch 1967 až 1969 ako generálny riaditeľ Právneho servisu. Po ňom nasledovali Walter Much (1969 – 1973), Claus-Dieter Ehlermann (1977 – 1987), Jean-Louis Dewost (1987 – 2001), Michel Petite (2001 – 2007), Claire Durand (2008), Luis Romero (2009 – 2020) a Daniel Calleja Crespo (2020 – súčasnosť).

⁽³⁷⁾ Flett, J., *A world wide web of law(yers): the lawyer function catalysing and mediating change in international economic regulations – the EU experience* [Globálna sieť práv(nikov): úloha právnik(a) ako katalyzátor a sprostredkovateľ zmien v medzinárodných ekonomických predpisoch]. In: Qureshi, A. H. a Gao, X. (red.), *International Economic Organizations and Law: The perspective and role of the legal counsel* (Medzinárodné hospodárske organizácie a právo: perspektíva a úloha právneho poradcu), Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2012, s. 345 – 346.

⁽³⁸⁾ V súčasnosti ide o tieto tímy: 1. AFFAIR, špecializujúci sa na obchodné právo vrátane dopravy a digitálnych technológií; 2. BUDG, špecializujúci sa na rozpočet a dane a clá; 3. JLS, špecializujúci sa na spravodlivosť, slobodu a bezpečnosť, súkromné právo a trestné právo; 4. TRADE, špecializujúci sa na obchodné právo; 5. AGRI, špecializujúci sa na poľnohospodárstvo a rybárstvo; 6. COMP, špecializujúci sa na antitrust a fúzie; 7. MIME, špecializujúci sa na vnútorný trh, energetiku, podnikanie a životné prostredie; 8. ECS, špecializujúci sa na právo európskej verejnej služby; 9. AIDE, špecializujúci sa na štátnu pomoc a ochranu obchodu; 10. INST, špecializujúci sa na inštitúcie; 11. RELEX, špecializujúci sa na medzinárodné vzťahy a medzinárodné právo; 12. EEI, špecializujúci sa na eurozónu a hospodárske otázky a 13. SOC, špecializujúci sa na zamestnanosť a sociálne veci.

ovplyvnení generálnym riaditeľstvom, ktorému poskytujú poradenstvo, a aby pracovali v príliš zabehnutých koľajach. Vďaka tejto mobilite získavajú prehľad o práve EÚ, čo im umožňuje vypracúvať stanoviská, ktoré zohľadňujú nielen odvetvie, na ktoré sa vzťahujú, ale aj iné odvetvia, čím sa podporuje konzistentnosť práva EÚ ⁽³⁹⁾.

3.3. Úlohy Právneho servisu Komisie

Právny servis Komisie nemá vo vnútroštátnych správach presný náprotivok. Niekedy sa prirovnáva ku Conseil d'État Francúzska, pretože Právny servis poskytuje nezávislé poradenstvo ⁽⁴⁰⁾ kolégiu komisárov a pretože člen Conseil d'État, Michel Gaudet, mal rozhodujúci vplyv na jeho úlohu a štruktúru v prvých rokoch. Na rozdiel od Conseil d'État však Právny servis Komisie poskytuje poradenstvo zvnútra Komisie, a nie zvonka (ako to robí Conseil d'État vo Francúzsku a jeho náprotivky v Belgicku, Luxembursku a Holandsku). Právny servis Komisie má miesto pri stole spolu s vedením, a teda ho možno prirovnáť skôr k postaveniu írskeho generálneho prokurátora alebo fínskeho ministra spravodlivosti ⁽⁴¹⁾.

Na rozdiel od Conseil d'État Právny servis zastupuje Komisiu a EÚ pred súdom ⁽⁴²⁾ rovnako ako štátni zástupcovia v Španielsku, Chorvátsku, Taliansku, na Cypre, Malte a v Slovinsku. Rakúsko má podobnú inštitúciu, ale s obmedzenejšou právomocou (Verfassungsdienst).

Vďaka spojeniu týchto dvoch funkcií, poskytovaniu nezávislého poradenstva kolégiu komisárov a obhajobe Komisie a EÚ pred súdom má Právny servis Komisie jedinečné postavenie.

⁽³⁹⁾ Informácie o pôvode rotácií pozri v Ramirez-Pérez, S., *The Legal Service* (Právny servis). In: Bussiere, E., Dujardin, V., Dumoulin, M., Ludlow, P., Willem Brouwer, J. a Tilly, P. (red.), *The European Commission 1973–1986: History and memories of an institution* (Európska komisia 1973 – 1986): história a spomienky inštitúcie), Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, Luxemburg, 2014, s. 116 – 117. Informácie o rotáciách pozri aj v Flett, J., *A world wide web of law(yers): the lawyer function catalysing and mediating change in international economic regulations – the EU experience* [Globálna sieť práv(nikov): úloha právnik(a) ako katalyzátor a sprostredkovateľ zmien v medzinárodných ekonomických predpisoch]. In: Qureshi, A. H. a Gao, X. (red.), *International Economic Organizations and Law: The perspective and role of the legal counsel* (Medzinárodné hospodárske organizácie a právo: perspektíva a úloha právneho poradcu), s. 323.

⁽⁴⁰⁾ Pozri napríklad autobiografiu Petra Gilsdorfa, bývalého hlavného právneho poradcu Právneho servisu, ktorý vysvetľuje vnímanie, že Právny servis je „oveľa viac než klasické právne oddelenie, je to služba s najdôležitejšou funkciou, ktorou je kontrola zákonnosti, malá Conseil d'État (preklad autorov z nemčiny) (Gilsdorf, P., *Europäische Erinnerungen: Ein Brüsseler Tagebuch*, Manuela Kinzel Verlag, Göppingen, 2006, s. 7). Nedávno toto prirovnanie použil aj Jean-Louis Dewost, ďalší bývalý člen Conseil d'État, ktorý sa stal generálnym riaditeľom Právneho servisu Komisie [Dewost, J.-L., *Le jurisculte du Conseil et le directeur general du service juridique de la Commission: partenaires ou rivaux? Ou 28 ans de conseil juridique au service de l'Europe*. In: *A Man for All Treaties: Liber amicorum en l'honneur de Jean-Claude Piris* (Tvorca všetkých zmlúv. Liber Amicorum na počesť Jeana-Claudea Pirisa), Éditions Bruylant, Brusel, 2011, s. 148].

⁽⁴¹⁾ Pozri bod 10-2 dokumentu Predpisy na účely uplatňovania rokovacieho poriadku, ktorý je pripojený k rokovaciemu poriadku Komisie, rozhodnutie C(2010) 1200, neuverejnené, citované a široko rozoberané vo Flett, J., *A world wide web of law(yers): the lawyer function catalysing and mediating change in international economic regulations – the EU experience* [Globálna sieť práv(nikov): úloha právnik(a) ako katalyzátor a sprostredkovateľ zmien v medzinárodných ekonomických predpisoch]. In: Qureshi, A. H. a Gao, X. (red.), *International Economic Organizations and Law: The perspective and role of the legal counsel* (Medzinárodné hospodárske organizácie a právo: perspektíva a úloha právneho poradcu), Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2012, s. 322.

⁽⁴²⁾ Právny základ pre monopol Právneho servisu na zastupovanie Komisie a Únie pred súdom a rozhodcovskými súdmi možno nájsť v rozhodnutí Komisie (EHS) z 8. júla 1959, v zápisnici zo 67. zasadnutia Komisie, 14. bode XXV a v dokumente S/04218 vrátane poznámky JUR/86/59 a prílohy.

3.3.1. Poskytovanie nezávislého právneho poradenstva

Emile Noël, prvý generálny tajomník Komisie, napísal o úlohe Právneho servisu v rámci Komisie toto ⁽⁴³⁾:

Právny servis zohráva kľúčovú úlohu pri zabezpečovaní jednotného výkladu zmluvy a nariadení pre všetky útvary Komisie a koherentnosti právneho postavenia Komisie pri rozvoji jej činnosti. V dôsledku toho, že celý systém Spoločenstva je založený na troch zmluvách, ktoré sa musia prísne dodržiavať, sa Právnemu servisu Komisie (ako aj právneho servisu Rady) priznávajú mimoriadne dôležité a široké zodpovednosti.

Je užitočné rozlišovať kategórie právneho poradenstva ⁽⁴⁴⁾. Právne poradenstvo možno rozdeliť na legislatívne poradenstvo, poradenstvo o správnom práve a poradenstvo o medzinárodných rokovaniach.

Legislatívne poradenstvo je predovšetkým koncepčné. Právny servis Komisie pomáha pri príprave legislatívnych návrhov, ktoré Komisia predkladá na základe svojho práva iniciatívy. Táto práca si môže vyžadovať tvorivé úvahy o možnostiach a hraniciach práva EÚ a zaistenie toho, aby mala EÚ právomoc v súvislosti s navrhovanými opatreniami.

Správne poradenstvo sa týka zákonnosti aktov, ktoré Komisia prijíma ako správny orgán, najmä v oblasti práva hospodárskej súťaže, práva štátnej pomoci, práva v oblasti ochrany obchodu, práva v oblasti chemikálií a liekov, práva v oblasti bankovníctva, a súdnych konaní týkajúcich sa verejnej služby, ktoré predložili úradníci proti svojej inštitúcii (konania zamestnancov). V tomto prípade Komisia vypracúva záverečný akt a Právny servis Komisie musí zabezpečiť, aby bol tento akt zákonný a obstál v súdnom preskúmaní.

Poradenstvo o medzinárodných rokovaniach je predovšetkým poradenstvom o medzinárodnom práve verejnom a o jeho vzájomnom pôsobení s právom EÚ.

⁽⁴³⁾ Noël, E., *Participation of the Commission in the Community legislative process* (Účast Komisie na legislatívnom procese Spoločenstva), *International Business Lawyer* (Medzinárodné obchodné právo), zv. 11, 1983, s. 165. Najnovšiu externú analýzu úlohy Právneho servisu Komisie pri rozhodovaní pozri v Leino-Sandberg, P., *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-making* (Politika právnej expertízy v tvorbe politiky EÚ), Cambridge University Press, Cambridge, 2021, s. 163 – 173.

⁽⁴⁴⁾ Podrobnejšie pozri Flett, J., *A world wide web of law(yers): the lawyer function catalysing and mediating change in international economic regulations – the EU experience* [Globálna sieť práv(nikov): úloha právnik(a) ako katalyzátor a sprostredkovateľ zmien v medzinárodných ekonomických predpisoch]. In: Qureshi, A. H. a Gao, X. (red.), *International Economic Organizations and Law: The perspective and role of the legal counsel* (Medzinárodné hospodárske organizácie a právo: perspektíva a úloha právneho poradcu), Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2012, s. 325 – 332.

3.3.2. Zastupovanie pred súdom

Z hľadiska Súdneho dvora možno citovať dlhoročného sudcu Pierra Pescatoreho, ktorý napísal o úlohe Právneho servisu, ktorý zastupuje Komisiu pred Súdnym dvorom, toto ⁽⁴⁵⁾:

La Commission dispose d'un service juridique, bien organisé et dirigé, qui a la mission de la représenter devant la Cour. Ce service, composé de juristes qualifiés appartenant aux divers systèmes juridiques de la Communauté, est animé d'un réel esprit de corps, en ce sens qu'il est capable de développer sur les divers sujets contentieux une doctrine commune et d'agir dans un esprit de cohérence.

Zastupovanie Komisie a EÚ pred súdmi EÚ, vnútroštátnymi súdmi členských štátov, súdmi krajín mimo EÚ, medzinárodnými súdmi a rozhodcovskými súdmi zahŕňa širokú škálu konaní ⁽⁴⁶⁾.

Najbežnejšou oblasťou zastupovania je konanie pred súdmi EÚ. Právny servis obhajuje Komisiu vo všetkých konaniach predložených proti Komisii, najmä v oblasti práva hospodárskej súťaže, práva štátnej pomoci, práva v oblasti ochrany obchodu, práva v oblasti chemikálií a liekov, práva v oblasti bankovníctva, a v konaniach zamestnancov. Právny servis Komisie podáva na Súdny dvor žaloby o nesplnenie povinnosti proti členským štátom, predkladá konania proti iným inštitúciám a obhajuje sám seba, ak iná inštitúcia podá na súd žalobu proti Komisii. Právny servis zastupuje Komisiu aj v konaniach predložených súdom EÚ na základe rozhodcovskej doložky v zmluve a v konaniach o náhradu škody predložených proti Komisii alebo EÚ.

Veľmi dôležitú úlohu zohrávajú návrhy na začatie prejudiciálneho konania. Pokiaľ sa návrhy týkajú výkladu práva EÚ, Právny servis Komisie prezentuje svoj názor systematicky vo všetkých

⁽⁴⁵⁾ Pescatore, P., Le recours, dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, à des normes déduits de la comparaison des droits des Etats membres, *Revue internationale de droit comparé*, zv. 32, 1980, s. 337 – 359. V slovenčine citát znie: „Komisia má dobre organizovaný a riadený Právny servis, ktorého úlohou je zastupovať Komisiu pred Súdnym dvorom. V tejto službe, ktorú tvoria právnici kvalifikovaní na výkon činnosti vo vnútroštátnych právnych poriadkoch členských štátov, vládne silný tímový duch v tom zmysle, že je schopná rozvíjať spoločnú doktrínu o rôznych predmetoch pred Súdnym dvorom a konať v duchu súdržnosti.“

⁽⁴⁶⁾ Podrobný opis pozri v Romero Requena, L., *La Commission devant la Cour de Justice: L'exemple de la procédure préjudicielle*. In: Rosas, A., Levits, E. a Bot, Y. (red.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and perspectives on sixty years of case-law* (Súdny dvor a budovanie Európy: analýzy a pohľad na 60 rokov judikatúry), T.M.C Asser Press, Haag, 2012, s. 155 – 166; Dewost, L., *Allan's legal battles before the Court, acting as the Commission's agent* (Allanova právne zápasy pred Súdnym dvorom v postavení zástupcu Komisie). In: Lenaerts, K., Bonichot, J.-C., Kanninen, H., Naômé, C. a Pohjankoski, P. (red.), *An Ever-Changing Union? Perspectives on the future of EU law in honour of Allan Rosas* (Neustále sa meniacia Únia? Pohľad na budúcnosť práva EÚ na počesť Allana Rosasa), Hart, Oxford, 2019, s. 177 – 181; Lyal, R., *Compatibility of National Tax Measures with EU law: The role of the European Commission in Tax Litigation before the European Court of Justice* (Súlad vnútroštátnych daňových opatrení s právom EÚ: úloha Európskej komisie v daňových sporoch pred Súdnym dvorom Európskej únie), *EC Tax Review* (Prehľad daní v ES), zv. 24, č. 1, s. 5 – 14; Flett, J., *A world wide web of law(yers): the lawyer function catalysing and mediating change in international economic regulations – the EU experience* [Globálna sieť práv(nikov): úloha právnika ako katalyzátor a sprostredkovateľ zmien v medzinárodných ekonomických predpisoch]. In: Qureshi, A. H. a Gao, X. (red.), *International Economic Organizations and Law: The perspective and role of the legal counsel* (Medzinárodné hospodárske organizácie a právo: perspektíva a úloha právneho poradcu), Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2012, s. 335 – 345; Ronkes Agerbeek, F., *The Legal Service of the Commission* (Právny servis Komisie). In: Guinchard, E. a Granger, M.-P. (red.), *The New EU Judiciary: An analysis of current judicial reforms* (Nové súdnictvo EÚ: analýza súčasných súdnych reforiem), Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, s. 224 – 232; Leino-Sandberg, P., *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-making* (Politika právnej expertízy v tvorbe politiky EÚ), Cambridge University Press, Cambridge, 2021, s. 173 – 181.

konaniach a pomáha Súdnemu dvoru v úlohe, ktorá sa prirovnáva k úlohe *amicus curiae*. To znamená, že predkladá Súdnemu dvoru všetky skutočnosti, ktoré môžu byť potrebné na rozhodnutie vo veci, ale priamo sa nezúčastňuje na konaní vo veci samej. Ak sa návrhy týkajú platnosti aktu inštitúcií EÚ, Právny servis Komisie obhajuje platnosť tohto aktu, ak ide o akt Komisie alebo ak Komisia v legislatívnom procese súhlasila s prijatým textom.

Práve v jeho vystúpeniach pred súdmi EÚ sa prejavuje potreba, aby v Právnom servise Komisie pracovali právnici všetkých štátnych príslušností, keďže Komisia je povinná predložiť svoje ústne a písomné pripomienky v jazyku konania, ktorým môže byť ktorýkoľvek z 24 úradných jazykov EÚ.

V súlade s článkom 335 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) Komisia zastupuje EÚ pred vnútroštátnymi súdmi – súdmi členských štátov, ako aj súdmi tretích krajín –, medzinárodnými súdmi a rozhodcovskými súdmi. Táto úloha sa líši v závislosti od konania: EÚ môže byť účastníkom súdneho konania, napríklad v prípade žaloby o zaplatenie súkromným dodávateľom alebo žaloby o náhradu škody, alebo EÚ môže byť žalovaným. V iných konaniach môže Komisia vystupovať ako *amicus curiae*, napríklad pred Európskym súdom pre ľudské práva alebo súdmi tretích krajín, ak má EÚ osobitné znalosti o týchto konaniach alebo ak má záujem na týchto konaniach. V tejto súvislosti zohrávajú konania pred orgánom Svetovej obchodnej organizácie na urovnávanie sporov veľmi dôležitú úlohu, ak Právny servis Komisie zastupuje EÚ. EÚ vystúpila aj pred Medzinárodným tribunálom pre morské právo a najnovšie pred Medzinárodným súdnym dvorom.

V prípade rozhodcovského konania môže ísť o obchodné rozhodcovské konanie alebo rozhodcovské konanie medzi investorom a štátom, v ktorom je EÚ buď žalovaným, alebo vystupuje ako *amicus curiae*.

3.3.3. Niektoré štatistiky

Podľa *výročnej správy o činnosti za rok 2020* Právny servis Komisie obhajoval záujmy EÚ a jej občanov v takmer 1 956 prebiehajúcich konaniach pred súdmi EÚ a v 689 konaniach pred vnútroštátnymi súdmi. Zaoberal sa 15 336 konzultáciami a 6 853 parlamentnými otázkami, vydal stanovisko k 8 923 navrhovaným právnym aktom a vykonal právnu revíziu 2 090 právnych aktov. Právny servis pomohol Komisii v 1 786 prebiehajúcich konaniach o nesplnení povinnosti, pomohol súdom pri 569 prejudiciálnych rozhodnutiach a vymohol dlhy vo výške 7 miliónov EUR v mene generálnych riaditeľstiev a útvarov Komisie ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁷⁾ Právny servis Európskej komisie, *Výročná správa o činnosti za rok 2020*, Európska komisia, Brusel, 2020 (https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2020-legal-service_en).

4. Prezentácia publikácie

Táto publikácia je spoločným projektom Právneho servisu Komisie. Je výsledkom diskusií v rámci služby a v každom z jej tímov o zásadách a základoch práva EÚ a o príspevku Právneho servisu Komisie. Každú kapitolu napísal jeden z tímov; mnohé kapitoly sú výtvorom rozsiahlej tímovej práce. Každá kapitola obsahuje mená právnikov, ktorí sú za ňu zodpovední ⁽⁴⁸⁾.

Publikácia je rozdelená do piatich tematických osí: ako právne predpisy EÚ chránia a podporujú hodnoty EÚ; ako právo EÚ poskytuje práva občanom EÚ; ako právo EÚ zlepšuje životy občanov EÚ; ako právo EÚ zaisťuje spravodlivú hospodársku súťaž na vnútornom trhu EÚ; a úloha Komisie s podporou Európskej verejnej služby ako ústredného aktéra v práve a politike EÚ.

4.1. Právo Európskej únie chráni a podporuje hodnoty Európskej únie

V článku 2 ZEÚ sa stanovujú hodnoty, na ktorých je EÚ založená. Patrí medzi ne úcta k ľudskej dôstojnosti, sloboda, demokracia, rovnosť, právny štát a rešpektovanie ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám. Toto ustanovenie zavedené Lisabonskou zmluvou predstavuje výsledok dlhej cesty, v rámci ktorej sa v judikatúre Súdneho dvora a následných zmluvách čoraz viac zdôrazňuje význam týchto hodnôt, ktoré sú spoločné pre všetky členské štáty.

V kapitole 1 sa opisuje táto cesta a to, ako sa tieto hodnoty vyvinuli od zásad k právnym povinnostiam.

V kapitole 2 sa uvádza význam mechanizmu podmienenosti na ochranu rozpočtu EÚ s cieľom zabezpečiť dodržiavanie týchto hodnôt.

V kapitole 3 sa analyzuje, ako EÚ propaguje a posilňuje tieto hodnoty na celom svete v rámci svojej úlohy geopolitického aktéra v súlade so svojou povinnosťou podľa článku 205 ZFEÚ.

4.2. Právo Európskej únie poskytuje práva občanom Európskej únie

Na základe rozsudku vo veci Van Gend en Loos ⁽⁴⁹⁾ sa občania EÚ môžu dovolávať práv, ktoré im boli priznané, pred svojím vnútroštátnym súdom. Spočiatku išlo najmä o hospodárske práva. V priebehu času zákonodarca EÚ zaviedol čoraz väčší počet konkrétnych práv pre občanov EÚ v rôznych oblastiach práva EÚ.

⁽⁴⁸⁾ Právny servis Komisie by okrem toho chcel poďakovať týmto mladým právnikom, ktorí absolvovali stáž v Právnom servise na jar/v lete 2022 ako stážisti v rámci modrej knihy v 5-mesačnom programe stáží v Komisii a ktorí k tejto publikácii významne prispeli rôznymi spôsobmi: Garvita Sethi, Claudia Perez Zapico, Timothee Ceurremans, Monika Murauské a Olga Molina Tomey.

⁽⁴⁹⁾ Rozsudok z 5. februára 1963, Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen, 26/62, EU:C:1963:1.

V kapitole 4 sa predstavuje pojem občianstvo EÚ, ktorý najprv rozvinul generálny advokát Jacobs ⁽⁵⁰⁾ a krátko nato bol zavedený do práva EÚ Maastrichtskou zmluvou.

Kapitola 5 sa posúva do digitálneho veku a uvádza sa v nej režim ochrany údajov vrátane „práva na zabudnutie“ v jeho rôznych aspektoch. Predstavujú sa v nej výzvy a príležitosti pre právo EÚ, keď čelí moderným technológiám.

V kapitole 6 sa porovnávajú životy občanov Európskej únie dnes a pred 70 rokmi. V kapitole sa opisuje, ako sa EÚ vyvinula z hospodárskeho spoločenstva na úniu pre svojich občanov, pričom ponúka svojim občanom širokú škálu práv, ktoré teraz považujeme za samozrejmosť, ale pred 70 rokmi boli nemysliteľné.

4.3. Právo Európskej únie zlepšuje životy občanov Európskej únie

Právo EÚ viedlo k veľmi hmatateľným zlepšeniam v životoch občanov.

V kapitole 7 sa uvádza, ako EÚ pomáha chrániť naše životné prostredie a bojovať proti globálnej zmene klímy, odkedy sa v 70. rokoch 20. storočia prijali prvé právne predpisy v oblasti životného prostredia.

V kapitole 8 sa opisuje, ako spoločná poľnohospodárska politika a spoločná rybárska politika zabezpečili občanom EÚ dostatok kvalitných potravín od vzniku Spoločenstva a ako tieto politiky časom naberajú na význame z hľadiska ochrany životného prostredia a klímy, ako aj zabezpečenia dobrých životných podmienok zvierat.

Kapitola 9 sa zaoberá úplne inou záležitosťou, ktorá ovplyvňuje život (aj smrť) každého človeka: daňami. Uvádza sa v nej, ako sa prostredníctvom práva EÚ odstránili daňové prekážky pre život, prácu, investovanie, odchod do dôchodku a smrť v inom členskom štáte.

4.4. Právo Európskej únie zaisťuje spravodlivú hospodársku súťaž na vnútornom trhu

Právo hospodárskej súťaže EÚ je „tradičnou“ oblasťou práva EÚ. Od začiatku sa považuje za kľúčové zabezpečiť rovnaké podmienky na vnútornom trhu.

Kapitola 10 sa zaoberá starými predsudkami, podľa ktorých je právo hospodárskej súťaže predovšetkým doménou podnikových právnikov. Uvádza sa v nej, aký prínos má presadzovanie

⁽⁵⁰⁾ Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs 9. decembra 1992 vo veci Konstantinidis/Stadt Altensteig a Landratsamt Calw, C-168/91, EU:C:1992:504, bod 46, v ktorých generálny advokát dospel k záveru, že Christos Konstantinidis „má právo povedať ‚civis europeus sum‘ a odvolávať sa na tento status pri obrane proti akémukoľvek porušeniu jeho základných práv“.

práva EÚ v oblasti hospodárskej súťaže pre spotrebiteľov, pričom sa naň možno odvolávať pred akýmkoľvek vnútroštátnym súdom.

Kapitola 11 sa zaoberá ďalším dlhodobým problémom, ktorý možno nájsť už v Parížskej zmluve o založení ESÚO: narušením hospodárskej súťaže spôsobeným subvenciami. V tejto kapitole sa uvádza, ako dnešné právo EÚ prispieva k obnoveniu rovnakých podmienok, čím sa zabráňuje narušeniam tak, že subvencie, ktoré sú nezlučiteľné s vnútorným trhom, sa systematicky vymáhajú od príjemcov pomoci.

Kapitola 12 prináša novú výzvu: zabezpečenie rovnakých podmienok nielen v rámci EÚ, ale aj na celom svete. Týka sa to najmä stanovovania cien uhlíka, ktoré je dôležitým nástrojom na riešenie globálnej zmeny klímy. Na tento účel Komisia navrhla zaviesť mechanizmus kompenzácie uhlíka na hraniciach.

4.5. Úloha Komisie v rámci práva Európskej únie

Záverečná os sa zameriava na úlohu Komisie v rámci práva EÚ.

V kapitole 13 sa uvádza úloha a právomoci Komisie ako strážkyne zmlúv, a to najmä prostredníctvom postupu v prípade nesplnenia povinnosti.

V kapitole 14 sa Komisia v širšom zmysle opisuje ako „manažérka EÚ“. V tejto kapitole sa prezentuje ústredná úloha Komisie v modernom administratívnom systéme viacúrovňového riadenia. Komisia má niekoľko dôležitých úloh: vypracúvanie legislatívnych návrhov na základe svojho práva iniciatívy; uplatňovanie práva EÚ ako ústredný správny orgán a koordinácia opatrení členských štátov, keď členské štáty uplatňujú právo EÚ.

V kapitole 15 sa uvádza príspevok Komisie ku kvalite práva EÚ. Zameriava sa na to, ako Komisia chráni práva občanov EÚ zabezpečením právnej istoty pri navrhovaní právnych aktov. Poskytuje takisto prehľad techník kodifikácie a prepracovania, ako aj pravidiel opravy chýb v právnych aktoch Komisie.

V kapitole 16 sa opisuje verejná služba Európskej únie a jej úloha pri propagovaní a presadzovaní práva EÚ. Zodpovedným úradníkom je na základe ich postavenia európskych úradníkov priznaná potrebná nezávislosť pri plnení ich úloh.

V každej kapitole sa čitateľ môže vydať na cestu, ktorá vedie od zakladajúcich Spoločenstiev, ktoré boli v podstate založené na hospodárstve, k únii pre svojich občanov, ktorá dnes rozširuje svoju činnosť na množstvo oblastí, ktoré sú čoraz dôležitejšie pre všetkých Európanov.

ČASŤ

1

AKO PRÁVO EÚ CHRÁNI A PODPORUJE HODNOTY EÚ

- 1 Základné hodnoty Európskej únie: od zásad k právnym povinnostiam **34**
- 2 Základné hodnoty, ústavná identita a ochrana rozpočtu Európskej únie pred porušeniami právneho štátu **57**
- 3 Európska únia ako celosvetový podporovateľ univerzálnosti a nedeliteľnosti ľudských práv **74**

ZÁKLADNÉ HODNOTY EURÓPSKEJ ÚNIE: OD ZÁSAD K PRÁVNYM POVINNOSTIAM

Friedrich Erlbacher a Katarzyna Herrmann

1. Úvod

Kolíška nadnárodného práva, ktoré sa stalo moderným právom EÚ, bola založená na ideáloch lepšej budúcnosti, revolučných myšlienkach zdieľaného riadenia národnej zvrchovanosti s cieľom predchádzať budúcim sporom a na jasnom chápaní metód na dosiahnutie týchto cieľov: „Európa sa nesformuje zo dňa na deň, ani podľa jediného plánu. Bude vybudovaná prostredníctvom konkrétnych úspechov, ktoré najprv vytvoria skutočnú solidaritu“⁽⁵¹⁾. Integrácia trhov bola najmä vonkajšou podobou EÚ, zatiaľ čo ideály boli vnútornou hnacou silou. 70 rokov kladenia jedného kameňa na druhý však stálo za vznikom vnútorného jadra EÚ založeného na ideáloch v rámci prebiehajúcej politickej a právnej výstavby EÚ. Podstata hodnôt EÚ sa už neobmedzuje len na vzletné prejavy či doktrínálne diskusie: hodnoty EÚ stanovené v článku 2 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ) sa stali záväzným právom.

Túto kapitolu začneme stručným vysvetlením vývoja hodnôt EÚ a potom preberieme otázky súvisiace s výkladom hodnôt vo všeobecnosti. Na základe toho sa budeme bližšie zaoberať hodnotou EÚ, ktorá bola v posledných rokoch v centre pozornosti, a to nielen v súdnych sporoch pred súdmi EÚ: právnym štátom. Nakoniec sa pokúsime odpovedať na otázku „Prečo sú hodnoty EÚ dôležité?“

2. Vývoj hodnôt stanovených v článku 2 Zmluvy o Európskej únii

Pred zahrnutím hodnôt do zmlúv a na základe prístupu „kameň po kameni“⁽⁵²⁾ Súdny dvor postupne začlenil do právneho poriadku EÚ niekoľko všeobecných zásad, čím tieto zásady nadobudli právne účinky. Po prvé Súdny dvor zaviedol ako všeobecnú zásadu práva Únie „základné ľudské práva“⁽⁵³⁾. Potom vo veci *Les Verts* išiel ešte ďalej a kvalifikoval právny poriadok

⁽⁵¹⁾ Deklarácia Roberta Schumana z 9. mája 1950 (https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_sk).

⁽⁵²⁾ Lenaerts, K., *EU citizenship and the European Court of Justice's "stone-by-stone" approach* (Občianstvo EÚ a prístup „kameň po kameni“ uplatňovaný Súdnym dvorom Európskej únie), *International Comparative Jurisprudence* (Medzinárodná porovnávacia jurisprudencia), zv. 1, č. 1, 2015, s. 1 – 10.

⁽⁵³⁾ Rozsudky z 12. novembra 1969, *Stauder/Stadt Ulm*, C-29/69, EU:C:1969:57 a zo 14. mája 1974, *Nold KG/Komisia*, C-4/73, EU:C:1974:51.

EÚ ako „právne spoločenstvo“⁽⁵⁴⁾ a čoraz viac spresňoval základné zásady právneho štátu prostredníctvom rozsudkov, v ktorých rozvinul právnu istotu⁽⁵⁵⁾, zákaz svojvoľných výkonných právomocí⁽⁵⁶⁾, zákonnosť⁽⁵⁷⁾, právo na spravodlivý proces pred nezávislými a nestrannými súdmi⁽⁵⁸⁾ a deľbu moci⁽⁵⁹⁾. Už na začiatku sa preto uznali procesné aspekty právneho štátu EÚ. Hoci sa niekedy potom vykladali reštriktívnejším spôsobom⁽⁶⁰⁾, Súdny dvor opakovane potvrdil názor, že EÚ, spoločenstvo práva, ustanovila úplnú sústavu žalôb a konaní⁽⁶¹⁾. V dôsledku toho sa právny štát EÚ podstatne zmenil.

Rovnosť sa takisto stala súčasťou judikatúry Súdneho dvora začlenením článku 119 Rímskej zmluvy⁽⁶²⁾. V rovnakom duchu bola v judikatúre Súdneho dvora už skoro vyzdvihovaná zásada demokracie⁽⁶³⁾.

Šesť zakladajúcich členských štátov Európskych spoločenstiev, odhodlaných zriadiť európske inštitúcie, ktoré by „odteraz usmerňovali spoločný osud“, položilo základy pre vytvorenie spoločného menovateľa, aby sa zabránilo opätovnému prepuknutiu „starých sporov“ a „krvavých konfliktov“⁽⁶⁴⁾. Keď sa Európske spoločenstvá v 70. rokoch 20. storočia rozšírili, otázka konečnosti a identity Spoločenstiev sa stala o to naliehavejšou. To viedlo európskych lídrov k prijatiu Kodanskej deklarácie, v ktorej sa po prvýkrát stanovili zásady, ktoré sformovali základ Európskych spoločenstiev⁽⁶⁵⁾:

*Znenie článku 2 ZEÚ
vychádza z Rímskej zmluvy
a Parížskej zmluvy.*

Deviatka chce zabezpečiť dodržiavanie hodnôt svojho právneho, politického a mravného poriadku, ktoré si tak váži, a zachovať bohatstvo svojich národných kultúr. Zdieľajúc rovnaké postoje k životu, založené na odhodlaní vybudovať spoločnosť, ktorá zodpovedá potrebám jednotlivca, je odhodlaná brániť zásady zastupiteľskej demokracie, právneho

⁽⁵⁴⁾ Rozsudok z 23. apríla 1986, Les Verts/Parlament, C-294/83, EU:C:1986:166, bod 23.

⁽⁵⁵⁾ Rozsudok z 12. novembra 1981, Meridionale Industria Salumi a i., spojené veci C-212 až C-217/80, EU:C:1981:270, bod 10.

⁽⁵⁶⁾ Rozsudok z 21. septembra 1989, Hoechst/Komisia, spojené veci C-46/87 a C-227/88, EU:C:1989:337, bod 19.

⁽⁵⁷⁾ Rozsudok z 29. apríla 2004, Komisia/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, bod 63.

⁽⁵⁸⁾ Rozsudok 15. mája 1986, Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, C-222/84, EU:C:1986:206, bod 18.

⁽⁵⁹⁾ Rozsudky z 22. decembra 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, bod 58 a z 19. novembra 2019, A.K. (Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court), spojené veci C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 124.

⁽⁶⁰⁾ Rozsudky z 25. júla 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Rada, C-50/00 P, EU:C:2002:462 a z 1. apríla 2004, Komisia/Jégo Quéré, C-263/02 P, EU:C:2004:210.

⁽⁶¹⁾ Rozsudok z 3. septembra 2008, Kadi and Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia, spojené veci C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 281.

⁽⁶²⁾ Rozsudky z 15. júna 1978, Defrenne/Sabena, 149/77, EU:C:1978:130 a z 13. mája 1986, Bilka/Weber von Hartz, 170/84, EU:C:1986:204, bod 15.

⁽⁶³⁾ Rozsudok z 29. októbra 1980, Roquette/Rada, C-138/79, EU:C:1980:249, bod 33. Toto rozhodnutie bolo vydané len rok po prvých priamych voľbách do Európskeho parlamentu v roku 1979.

⁽⁶⁴⁾ Posledný odsek preambuly Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele (Parížska zmluva).

⁽⁶⁵⁾ Komisia Európskych spoločenstiev, *The declaration on European identity* (Deklarácia európskej identity), *Bulletin Európskych spoločenstiev*, č. 12, december 1973, Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev, Luxemburg, 1973, s. 118 – 122.

štátu, sociálnej spravodlivosti – čo je konečným cieľom hospodárskeho pokroku – a dodržiavania ľudských práv. To všetko sú základné prvky európskej identity.

Až v Maastrichtskej zmluve sa majstri zmlúv rozhodli doslovne odkázať na niektoré základné zásady, ktoré je EÚ povinná dodržiavať. V článku F ZEÚ sa stanovilo, že EÚ je povinná rešpektovať národnú identitu členských štátov za predpokladu, že ich „systémy vlády sú založené na zásadách demokracie“, a že EÚ sa vyzýva, aby „dodržiavala základné práva“. V Amsterdamskej zmluve bol tento článok zmenený tak, aby zahŕňal túto vetu:

Únia je založená na zásadách slobody, demokracie, dodržiavania ľudských práv a základných slobôd a právneho štátu, ktoré sú spoločné členským štátom.

Toto preformulovanie viedlo k zmene paradigmy, keďže EÚ už nebola viazaná len stanovenými zásadami, ale v skutočnosti na nich bola založená. Preto sa toto ustanovenie rozšírilo z obmedzujúcej povinnosti na základnú a výhľadovú povinnosť. Táto zmena prispela k ochote vytvoriť politickú úniu, ktorá je založená na zásadách spoločných pre všetky členské štáty, ktoré mali v úmysle formovať a ovplyvňovať budúce opatrenia EÚ. V roku 2001 sa v Deklarácii z Laekenu základné zásady prvýkrát označili ako hodnoty ⁽⁶⁶⁾. V kontexte európskej konferencie začlenilo predsedníctvo do ústavy hodnoty sociálnej spravodlivosti, solidarity a rovnosti ⁽⁶⁷⁾. Výsledný neúspech Ústavnej zmluvy nevedol tvorcov Lisabonskej zmluvy k tomu, aby podstatne zmenili znenie ustanovenia; v zásade sa rozhodli zachovať formuláciu článku I-2 Ústavnej zmluvy.

Od prijatia Lisabonskej zmluvy článok 2 ZEÚ znie:

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 spoločným znakom členských štátov a ich spoločností, v ktorých prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť medzi ženami a mužmi.

3. Vybrané právne úvahy týkajúce sa všeobecne hodnôt stanovených v článku 2 Zmluvy o Európskej únii

Dokonca aj – a možno ešte viac – po ich začlenení do článku 2 ZEÚ bola právna povaha týchto hodnôt a do určitej miery stále je pre právnikov mätúca. Hoci nejde o vyčerpávajúci prehľad, niektorými z nastolených otázok sa teraz budeme stručne zaoberať na základe judikatúry

⁽⁶⁶⁾ Európska Komisia, *Laeken Declaration on the future of the European Union* (Deklarácia z Laekenu o budúcnosti Európskej únie), *Bulletin Európskej únie*, č. 12, marec 2001, Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev, Luxemburg, 2001, s. 19 – 23.

⁽⁶⁷⁾ Európska konferencia, sekretariát, *Návrh ústavy, zväzok 1 – revidovaný text časti 1*, CONV 724/03, 26. mája 2003, s. 3, článok I-2.

Súdneho dvora a predovšetkým na základe prelomových rozhodnutí Súdneho dvora vo veciach týkajúcich sa podmienenosti ⁽⁶⁸⁾.

3.1. Ktoré prvky v článku 2 Zmluvy o Európskej únii sú hodnoty?

Prvá otázka sa zdá prekvapujúca, ale aj po tom, ako bolo znenie tohto ustanovenia zakotvené v článku 2 ZEÚ, vyvoláva pochybnosti o tom, ktoré prvky sú skutočne hodnotami. Pri pohľade na znenie článku 2 ZEÚ si možno všimnúť, že sa skladá z dvoch viet. V prvej vete sa výslovne uvádzajú hodnoty, na ktorých je EÚ založená, zatiaľ čo v druhej vete sa odvoláva na charakteristiky „spoločnosti“, v ktorej sú hodnoty z prvej vety spoločné. Znamená to, že by sa malo rozlišovať medzi hodnotami uvedenými v prvej vete a charakteristikami uvedenými v druhej vete?

V tejto súvislosti je zaujímavé poznamenať, že počas európskej konferencie boli predložené pozmeňujúce návrhy, aby sa buď vypustila druhá veta, alebo aby sa obe vety zlúčili s cieľom vytvoriť jednotný zoznam hodnôt. Napriek tomuto úsiliu sa však predsedníctvo rozhodlo štruktúru zachovať, hoci opakovane upozorňovalo na potrebu jasného a nespochybniteľného zoznamu hodnôt. To, či rozhodnutie zachovať prvú a druhú vetu oddelene, bolo motivované skutočnosťou, že právny obsah charakteristík druhej vety nebol dostatočne jasný a nespochybniteľný, nie je z prípravných dokumentov jasné ⁽⁶⁹⁾.

Judikatúra vydaná v čase písania tohto textu, aj keď nie je úplne jednoznačná, naznačuje, že medzi týmito dvoma vetami by sa nemalo rozlišovať. Súdny dvor totiž vo svojich rozhodnutiach týkajúcich sa nariadenia o podmienenosti niekedy používa pojem „hodnoty“ pri odkaze na charakteristiky druhej vety ⁽⁷⁰⁾. Inde uplatňuje spoločný výklad prvej a druhej vety s cieľom reagovať na niektoré tvrdenia žalobcov. Súdny dvor parafrázovaním podmienok podľa článku 2 ZEÚ uvádza, že „členský štát, ktorého spoločnosť sa vyznačuje diskrimináciou, nemožno považovať za štát, ktorý zabezpečuje dodržiavanie zásad právneho štátu v zmysle tejto spoločnej hodnoty“ ⁽⁷¹⁾. Pokiaľ ide o právne účinky spojené s charakteristikami v druhej vete, Súdny dvor potvrdzuje, že ak by bol požiadaný o preskúmanie rozhodnutia podľa nariadenia o podmienenosti, pokiaľ ide o tieto charakteristiky, „vykonával by len právomoci, ktoré mu priznali Zmluvy, predovšetkým článok 263 ZFEÚ“ ⁽⁷²⁾.

⁽⁶⁸⁾ Rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97 a zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98.

⁽⁶⁹⁾ V tejto súvislosti pozri Ladenburger, C. a Roubourdin, P., La constitutionnalisation des valeurs de l'Union: commentaire sur la genèse des articles 2 et 7 du Traité sur l'Union européenne, *Revue de l'Union européenne*, zv. 4, č. 1, apríl 2022, Lefebvre Dalloz, Paríž, 2022, s. 5.

⁽⁷⁰⁾ Rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, body 157 – 158 a zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, body 193 – 194. Podrobnú analýzu pozri v kapitole Základné hodnoty, ústavná identita a ochrana rozpočtu Európskej únie pred porušovaním zásad právneho štátu v tejto časti publikácie.

⁽⁷¹⁾ Rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 229 a zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 324.

⁽⁷²⁾ Rozsudok zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, bod 329).

Preto možno tvrdiť, že napriek svojmu zneniu článok 2 ZEÚ obsahuje jediný korpus hodnôt EÚ.

3.2. Ide o hodnoty alebo právne normy?

Táto otázka je skoro až provokatívna. Pojem „hodnota“ však môže skutočne naznačovať, že napriek tomu, že je zakotvený v normatívnej časti zmlúv a nielen v preambule, článok 2 ZEÚ nevytvára právne účinky, ale skôr by mal programovo usmerňovať opatrenia EÚ a členských štátov vo všetkých oblastiach. To však zjavne nie je výklad Súdneho dvora.

Súdny dvor vo svojich rozhodnutiach týkajúcich sa nariadenia o podmienenosti jasne uviedol, že „Európska únia musí byť schopná obhajovať tieto hodnoty“ ⁽⁷³⁾ a že pod „obhajovaním“ Súdny dvor nemyslel (len) ich presadzovanie v politickej oblasti ⁽⁷⁴⁾:

Článok 2 ZEÚ nevyjadruje len smerovanie alebo úmysly politickej povahy, ale obsahuje hodnoty, ktoré [...] súvisia so samotnou identitou Európskej únie ako spoločného právneho poriadku, pričom tieto hodnoty sú konkretizované v zásadách obsahujúcich právne záväzné povinnosti pre členské štáty.

Na základe týchto úvah a so zreteľom na hodnotu právneho štátu Súdny dvor pri viacerých príležitostiach zdôraznil, že ⁽⁷⁵⁾:

[D]održiavanie zásad právneho štátu predstavuje pre členské štáty povinnosť dosiahnuť určitý výsledok, ktorá priamo vyplýva z ich členstva v Európskej únii.

3.3. Sú hodnoty rovnaké pre všetkých?

Hneď po tomto významnom tvrdení – že hodnoty obsahujú „právne záväzné povinnosti pre členské štáty“ – Súdny dvor pre uistenie dodal, že členské štáty „majú určitú mieru voľnej úvahy pri zabezpečovaní uplatňovania právneho štátu“ ⁽⁷⁶⁾. Táto druhá strana mince však nie je taká lesklá, ako sa môže javiť z pohľadu tých, ktorí by mohli chcieť, aby sa hodnoty EÚ oslabili.

Súdny dvor nesúhlasí s tvrdením, že na základe článku 4 ods. 2 ZEÚ, podľa ktorého „Únia rešpektuje národnú identitu [členských štátov]“, kľúčové prvky právneho štátu patria do výlučnej právomoci členských štátov. Namiesto toho Súdny dvor pripúšťa, že ako už bolo uvedené, členské štáty majú „určitú mieru voľnej úvahy“, ale len pokiaľ ide o „zabezpečenie uplatňovania“

⁽⁷³⁾ Rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 127 a zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 145.

⁽⁷⁴⁾ Rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 264 a zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 232.

⁽⁷⁵⁾ Rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, body 231 a 233 a zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, body 169 a 265.

⁽⁷⁶⁾ Rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 233 a zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 265.

hodnoty právneho štátu; to však neznamená, že výsledok, ktorý sa musí dosiahnuť (na čo sa zameriame ďalej v texte), môže byť odlišný v závislosti od členského štátu ⁽⁷⁷⁾. Súdny dvor v tejto súvislosti zdôraznil, že prameňom zásad, ktoré tvoria právny štát, sú spoločné hodnoty, ktoré rovnako uznávajú a uplatňujú členské štáty vo vlastných právnych poriadkoch ⁽⁷⁸⁾; to znamená, že sú takisto súčasťou národnej identity členských štátov.

Ďalším povšimnutiahodným aspektom je, že Súdny dvor v tejto súvislosti neodkazuje na svoje predchádzajúce rozhodnutie vo veci Republika ⁽⁷⁹⁾, podľa ktorého sú členské štáty povinné dbať na to, aby nedošlo z hľadiska hodnoty právneho štátu k znižovaniu úrovne ich právnej úpravy v oblasti organizácie súdnictva, tým, že sa zdržia prijímania pravidiel, ktoré by ohrozili nezávislosť sudcov. Toto rozhodnutie bolo okrem iného kritizované za to, že by mohlo viesť k rozdielom v úrovni ochrany právneho štátu medzi členskými štátmi v závislosti od času a kontextu vstupu ⁽⁸⁰⁾. Bez ohľadu na to, či to znamená, že sa upustilo od koncepcie zákazu zníženia úrovne, posolstvo znie takto: hodnoty EÚ sú rovnaké pre všetkých a bude to tak navždy. Kandidátske krajiny ich musia dodržiavať nielen ako podmienku vstupu, ale tieto hodnoty sú naďalej záväzné aj po vstupe ⁽⁸¹⁾:

Dodržiavanie týchto hodnôt totiž nemožno redukovať na povinnosť, ktorú musí splniť kandidátska krajina, aby mohla vstúpiť do Únie, a od ktorej je po vstupe do Únie oslobodená.

Odpoveď je teda áno, hodnoty sú rovnaké pre všetkých – alebo slovami predsedu Súdneho dvora: „žiadny členský štát nie je rovnejší než iné“ ⁽⁸²⁾.

3.4. Môže sa dodržiavanie článku 2 Zmluvy o Európskej únii presadzovať samostatne?

Zdá sa, že v niekoľkých nedávnych rozhodnutiach a častiach rozhodnutí v konaniach podľa nariadenia o podmienenosti uvedených v predchádzajúcom texte sa pripúšťa, že hodnoty

⁽⁷⁷⁾ Rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, body 232 – 234 a zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, body 264 – 266.

⁽⁷⁸⁾ Rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, body 236 – 237 a zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 291.

⁽⁷⁹⁾ Rozsudok z 20. apríla 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, bod 64, neskôr citovaný v rozsudkoch z 15. júla 2021, Komisia/Poľsko (Régime disciplinaire des juges), C-791/19, EU:C:2021:596, bod 51 a z 18. mája 2021, Asociația 'Forumul Judecătorilor din România', C-83/19, EU:C: 2021:293, bod 162.

⁽⁸⁰⁾ Pozri napríklad Lelou, M., Kochenov, D. V. a Dimitrovs, A., *Non-regression: Opening the door to solving the 'Copenhagen Dilemma'?* (Zákaz zníženia úrovne: otvárame dvere k riešeniu „Kodanskej dilemy“?) *All the eyes on Case C-896/19 Republika v Il-Prim Ministru* (Ostro sledovaná vec C-896/19 Republika/Il-Prim Ministru) pracovný dokument Reconnect č. 15, jún 2021.

⁽⁸¹⁾ Rozsudky zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 144 a zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 126.

⁽⁸²⁾ Lenaerts, K., *No Member State is more equal than others: the primacy of EU law and the principle of the equality of the Member States before the treaties* (Žiadny členský štát nie je rovnejší než iné: prednosť práva EÚ a zásada rovnosti členských štátov pred zmluvami), VerfBlog, 8. októbra 2020 (<https://verfassungsblog.de/no-member-state-is-more-equal-than-others/>).

EÚ by sa mohli presadzovať samostatne, a nielen v spojení s inými pravidlami zmlúv alebo sekundárneho práva. Na podporu tohto názoru sa možno odvolávať konkrétne na tvrdenie, že „dodržiavanie zásad právneho štátu predstavuje pre členské štáty povinnosť dosiahnuť určitý výsledok“. Zároveň ostatné časti týchto rozhodnutí ukazujú opačným smerom. Konkrétne Súdny dvor na rôznych miestach poznamenáva, že hodnoty obsiahnuté v článku 2 ZEÚ „sú konkretizované v zásadách obsahujúcich právne záväzné povinnosti pre členské štáty“ ⁽⁸³⁾.

Z čisto právneho hľadiska ide o veľmi zložitú otázku a skupiny nadšených právnikov, napríklad z Právneho servisu Komisie, dajú radi hlavy dohromady, aby rozlúskli tento oriešok, aj keď praktický význam tejto pútavej diskusie môže byť obmedzený. Faktom je, že hodnoty uvedené v článku 2 ZEÚ boli skutočne vo veľkej miere konkretizované v iných pravidlách práva EÚ. V tabuľke 1 na konci tejto kapitoly sa uvádza prehľad situácie ⁽⁸⁴⁾.

Výhradne tu by sme na otázku, ktorú sme položili, chceli odpovedať: „možno áno, možno nie“.

3.5. Len 7 namiesto 2?

V rozhodnutiach týkajúcich sa podmienenosti Súdny dvor zamietol sťažnosť, pokiaľ ide o údajné obchádzanie článku 7 ZEÚ prostredníctvom mechanizmu horizontálnej podmienenosti zriadeného nariadením (EÚ) 2020/2092 ⁽⁸⁵⁾. Podľa Súdneho dvora sa v článku 7 ZEÚ nestanovuje výlučný postup na konštatovanie porušení hodnôt v článku 2 ZEÚ alebo na sankcionovanie takýchto porušení, a to najmä porušení zásady právneho štátu. Súdny dvor odkazuje na rôzne ustanovenia zmluvy a práva v Charte základných práv EÚ (charta), v ktorých sú tieto hodnoty konkretizované, a keďže sú často konkretizované aktmi sekundárneho práva, inštitúciám EÚ priznávajú právomoc konštatovať a sankcionovať porušenia týchto hodnôt, a to aj prostredníctvom návrhov na začatie prejudiciálneho konania vnútroštátnymi súdmi a konaní o nesplnení povinnosti ⁽⁸⁶⁾.

Súdny dvor konštatoval ⁽⁸⁷⁾, že cieľom postupu stanoveného v článku 7 ZEÚ je umožniť Rade uložiť sankcie za závažné a pretrvávajúce porušenia hodnôt, ktoré sú uvedené v článku 2 ZEÚ, predovšetkým aby prinútila dotknutý členský štát ukončiť toto porušovanie. Podľa Súdneho dvora preto zákonodarca EÚ nemôže zaviesť súbežný postup, ktorý by mal rovnaký predmet

⁽⁸³⁾ Rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, body 161 a 232 a zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, body 264 a 328.

⁽⁸⁴⁾ Pozri aj Boeckstein, T., *Making do with what we have: on the interpretation and enforcement of the EU's founding values* (Vystačiť si s tým, čo máme: o výklade a presadzovaní základných hodnôt EÚ), *German Law Review* (Prehľad nemeckého práva), zv. 23, č. 4, máj 2022, Cambridge University Press, Cambridge, 2022, s. 451.

⁽⁸⁵⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie (Ú. v. EÚ L 433, 22.12.2020, s. 1).

⁽⁸⁶⁾ Rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, body 156 – 162 a zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 195.

⁽⁸⁷⁾ Rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 170 a zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 209.

a cieľ a umožňoval by prijatie rovnakých opatrení, pričom zároveň by zahŕňal zásah iných inštitúcií alebo hmotnoprávne a procesné podmienky, ktoré by sa líšili od podmienok stanovených v článku 7 ⁽⁸⁸⁾.

Zákonodarca EÚ však môže zaviesť iné postupy/mechanizmy, ktoré sa týkajú hodnôt v článku 2 ZEÚ, ak sa opierajú o dostatočný právny základ a majú odlišný cieľ a predmet než postup stanovený v článku 7 ZEÚ ⁽⁸⁹⁾. Tak je to v prípade nariadenia o podmienenosti [(EÚ, Euratom) 2020/2092], v ktorom sa stanovuje postup, ktorý má odlišný cieľ a predmet než postup stanovený v článku 7 ZEÚ. Akty prijaté inštitúciami EÚ v rámci prvého postupu teda podliehajú plnohodnotnému súdnemu preskúmaniu Súdneho dvora podľa článku 263 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), ale nie obmedzenému preskúmaniu, ktoré článok 269 ZFEÚ vyhradzuje pre akty prijaté Radou a Európskou radou v súlade s postupom stanoveným v článku 7 ZEÚ ⁽⁹⁰⁾.

3.6. Sú vnútroštátne orgány viazané hodnotami Európskej únie len pri vykonávaní práva Európskej únie?

Ako bude podrobnejšie rozobrané ďalej, platí ustálená judikatúra, podľa ktorej povinnosť stanovená v článku 19 ods. 1 druhom pododseku ZEÚ, a to zabezpečiť účinné súdne preskúmanie nezávislým a nestranným súdom ako konkrétne vyjadrenie právneho štátu, je nezávislá od toho, či v konkrétnom prípade vnútroštátne orgány, a teda v rámci súdneho preskúmania súdy vykonávajú právo EÚ. Táto judikatúra je založená na tom, že riadne fungujúce súdnictvo je všeobecnou podmienkou, aby občania mohli využívať práva, ktoré im priznáva právo EÚ, a všeobecnejšie pre účasť ktoréhokoľvek členského štátu na politikách EÚ.

Mohla by sa podobná logika uplatniť aj na iné hodnoty EÚ? Zastávame názor, že v prípade akejkolvek hodnoty, ktorá je konkretizovaná výlučne v základných právach priznaných chartou, musí mať prednosť článok 51 ods. 1 tejto charty: ustanovenia charty sú určené pre členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo EÚ. Ak by sa však táto hodnota EÚ mohla konkretizovať v iných pravidlách zmlúv alebo sekundárneho práva (alebo by sa na ňu dalo odvolávať samostatne; pozri oddiel 3.4), zdá sa, že podobná argumentácia nie je vylúčená. Na tento účel by sa však muselo dokázať, že konkrétna hodnota vytvára všeobecnú *conditio sine qua non* (nevyhnutnú podmienku) účasti členského štátu na politikách EÚ podobne ako účinná súdna kontrola.

V tomto smere by sa dalo ďalej uvažovať o pluralizme alebo tolerancii, pretože podľa hlavného zistenia Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) „[p]luralizmus, tolerancia a duch otvorenosti sú

⁽⁸⁸⁾ Rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 167 a zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 206.

⁽⁸⁹⁾ Rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 168 a zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 207. Tieto veci odkazujú na judikatúru, ktorá rozlišuje konanie o nesplnení povinnosti a postup zúčtovania výdavkov Európskeho poľnohospodárskeho usmerňovacieho a záručného fondu.

⁽⁹⁰⁾ Rozsudky zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, body 192 – 193 a zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, body 225 – 226.

charakteristickými znakmi „demokratickej spoločnosti“⁽⁹¹⁾. To by mohlo zrejme súvisieť s rovnako zásadovým tvrdením v článku 10 ods. 3 ZEÚ, podľa ktorého „[k]aždý občan má právo zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie“. Niet pochýb o tom, že členské štáty môžu slobodne organizovať svoje demokracie tak, ako uznajú za vhodné, a že právo EÚ nestanovuje žiadnu formu vlády, ale existuje pevná hranica, ktorú členské štáty nesmú prekročiť: nebolo by možné tvrdiť, že národný parlament, ktorý vzišiel z volieb jednej strany, zákonne prijal potrebnú transpozíciu práva EÚ. Na účely presnejšieho posúdenia však treba zistiť, či sú tieto hodnoty dostatočne konkretizované v práve EÚ.

Po týchto všeobecných úvahách o výklade článku 2 ZEÚ sa teraz podrobnejšie zameriame na jednu hodnotu, ktorej veľa právnikov v Právnom servise Komisie a inde v posledných rokoch venovalo nespočetné množstvo času. Tak, ako záhradník starostlivo uvažuje o pôde na sadenie, právnik skúma samotný základ právnej konštrukcie, ktorej slúži.

4. Právny štát: hodnota, ktorá zabezpečuje účinnú právnu ochranu pre všetkých

Právo EÚ sa postupne vyvíja už viac ako 70 rokov. Ako sa však už stalo v prípade niekoľkých iných oblastí práva EÚ, história sa zrýchľuje a počas niekoľkých rokov boli zodpovedané mnohé zásadné právne otázky týkajúce sa obsahu a presadzovania hodnôt EÚ. Platí to nepochybne v súvislosti s hodnotou EÚ, ktorou sa osobitne zaoberá táto časť: právnym štátom.

4.1. Čo je súčasťou právneho štátu?

Koncepcia právneho štátu pochádza z právnych poriadkov členských štátov a našla si cestu aj do zmlúv EÚ. Ako opakovane zdôraznil Súdny dvor⁽⁹²⁾, členské štáty skutočne zdieľajú hodnoty, na ktorých je založená EÚ, akou je aj právny štát. Hodnoty uvedené v článku 2 ZEÚ sú v skutočnosti prítomné aj v národných ústavách a v Charte. Preto, keď Komisia vnútroštátnym orgánom pripomína ich povinnosť dodržiavať hodnoty EÚ, neprichádza s novými koncepciami. Autonómna povaha právneho poriadku EÚ však viedla Súdny dvor k tomu, aby vypracoval hodnotu právneho štátu autonómnym spôsobom⁽⁹³⁾.

⁽⁹¹⁾ Rozsudok ESĽP z 10. novembra 2005, Leyla Şahin/Turkey, 44774/98, bod 108.

⁽⁹²⁾ Rozsudok z 21. decembra 2021, Euro Box Promotion a i., spojené veci C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, body 160 a 161, a citovaná judikatúra; rozsudok zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, body 143 a 145 a rozsudok zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, body 125 a 127.

⁽⁹³⁾ Pozri napríklad rozsudok zo 16. februára 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 143 a rozsudok zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 125.

Preto by nemalo byť prekvapivé, že právny štát tvoria univerzálne právne zásady, ako je právna istota, deľba moci, zásada zákonnosti a hierarchia noriem⁽⁹⁴⁾. Vyčerpávajúci zoznam by nebol vhodný, keďže vzťah medzi verejnou mocou a spoločnosťou je dynamický, takže obsah právneho štátu sa neustále vyvíja.

Právny štát sa označuje ako súhrnný pojem zložený zo súboru čiastkových zásad, ktorými sa organizuje vzťah medzi spoločnosťou a jej riadiacimi inštitúciami, ukladá sa verejnej moci povinnosť konať v rámci práva a jej činnosť sa podriadiuje účinnému súdnemu preskúmaniu.

Komisia sa pokúsila opísať právny štát vo svojom oznámení z 11. marca 2014 s názvom Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu⁽⁹⁵⁾. Zákonodarca EÚ na tomto základe zahrnul vymedzenie právneho štátu do článku 2 písm. a) nariadenia (EÚ, Euratom) 2020/2092⁽⁹⁶⁾. Vymedzenie bolo vytvorené výlučne na účely nariadenia (EÚ) 2020/2092 a nemôže obmedzovať obsah právneho štátu ako hodnoty EÚ v článku 2 ZEÚ. V prípade právnej istoty bolo potrebné dať právny rámec rozsahu situácií, ktoré môžu viesť k spusteniu mechanizmu horizontálnej podmienenosti a postupu stanovenému v článku 6 uvedeného nariadenia. Je potrebné ujasniť, že tým sa právny štát v žiadnom prípade nemení z hodnoty EÚ zakotvenej v primárnom práve len na právnu koncepciu sekundárneho práva EÚ.

4.2. Ohrozenie právneho štátu: kedy by mala Európska únia zakročiť?

Inštitúcie EÚ sú ako orgány „spoločenstva práva“ viazané právnym štátom rovnako ako členské štáty a vnútroštátne orgány. Presadzovanie právneho štátu sa v tomto kontexte odohráva najmä prostredníctvom súdneho preskúmania aktov EÚ súdmi EÚ podľa postupov stanovených zmluvami EÚ. Presadzovanie toho, aby právny štát rešpektoval vnútroštátne orgány, sa zdá byť zložitejšie. Zdá sa byť pomerne jasné, že dodržiavanie právneho štátu zo strany vnútroštátnych orgánov sa presadzuje predovšetkým na vnútroštátnej úrovni na domácich súdoch, konkrétne ústavnými a najvyššími súdmi. V národných ústavách je stanovený nevyhnutný rámec právneho štátu, ktorý obsahuje záruky účinnej súdnej ochrany a iných základných práv; reguluje oddelenie právomocí medzi zákonodarnou, výkonnou a súdnou mocou a organizuje vykonávanie demokratických práv. Na základe logiky subsidiarity možno argumentovať, že EÚ by mala

⁽⁹⁴⁾ Pozri Schroeder, W., *The rule of law as a value in the sense of Article 2 TEU: What does it mean and imply?* (Právny štát ako hodnota v zmysle článku 2 ZEÚ: Čo to znamená a naznačuje?). In von Bogdandy, A., Bogdanowicz, P., Canor, I., Grabenwarter, C., Taborowski, M. a Schmidt, M. (red.), *Defending Checks and Balances in EU Member States, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht* (Obrana systému bŕzd a protiváh v členských štátoch EÚ), zv. 298, Springer Berlin, Heidelberg, 2021, s. 105 – 126 ([doi:10.1007/978-3-662-62317-6_5](https://doi.org/10.1007/978-3-662-62317-6_5)).

⁽⁹⁵⁾ Európska komisia, oznámenie Komisie s názvom Nový rámec EÚ na posilnenie právneho štátu [COM(2014) 158 final], s. 4: „Tieto zásady zahŕňajú zákonnosť, z ktorej vyplýva transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralistický postup zameraný na zavádzanie zákonov, právnu istotu, zákaz svojvoľných výkonných právomocí, nezávislé a nestranné súdy, účinné súdne preskúmanie vrátane rešpektovania základných práv, a rovnosť pred zákonom.“

⁽⁹⁶⁾ V uvedenom nariadení sa „právny štát“ v článku 2 písm. a) vymedzuje tak, že odkazuje „na hodnotu zakotvenú v článku 2 ZEÚ. Zahŕňa zásady, ktorými sú zásada zákonnosti implikujúca transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralistický zákonodarný proces; zásada právnej istoty; zásada zákazu svojvoľnosti výkonných právomocí; zásada účinnej súdnej ochrany zo strany nezávislých a nestranných súdov vrátane prístupu k spravodlivosti, a to aj pokiaľ ide o základné práva; zásada oddelenia právomocí a zásada nediskriminácie a rovnosti pred zákonom. Právny štát sa chápe so zreteľom na ostatné hodnoty a zásady Únie zakotvené v článku 2 Zmluvy o EÚ.“

zasiahnuť s cieľom chrániť právny štát len vtedy, keď vnútroštátne inštitúcie nezabezpečujú jeho rešpektovanie na vnútroštátnej úrovni v dôsledku všeobecných a systémových nedostatkov. Toto by platilo konkrétne v prípade narušenia legitímnosti ústavného preskúmania.

EÚ má k dispozícii širokú škálu nástrojov: čisto politické nástroje, nástroje „soft law“ a nástroje, ktoré sú právne záväzné a s finančnými dôsledkami.

Komisia vo svojom oznámení z roku 2019 s názvom Ďalšie posilnenie právneho štátu v Únii ⁽⁹⁷⁾ predstavila súbor nástrojov na pomoc pri presadzovaní právneho štátu.

Aktivácia „mechanizmu obrany“ právneho štátu na úrovni EÚ však môže viesť k rozporu s tým, ako právny štát vnímajú vnútroštátne orgány vychádzajúce z výkladov

v ich národných ústavách. V takomto kontexte môže vyvstať otázka týkajúca sa prednosti práva EÚ pred národnou ústavou (pozri oddiel 4.4). Uvedené riziko sa, žiaľ, zmenilo na skutočnosť v súvislosti s nedávnym vývojom a uplatňovaním jednej z čiastkových zásad právneho štátu, konkrétne zásadou nezávislosti súdnictva. Vývoj v oblasti judikatúry a uplatňovanie tejto zásady ukazuje, aká účinná a mnohostranná môže byť ochrana právneho štátu.

4.3. Nezávislosť súdnictva: nevyhnutná súčasť právneho štátu

Za posledných päť rokov sa nezávislosť súdnictva ukazuje ako najdiskutovanejšia čiastková zásada právneho štátu vzhľadom na určovanie domácich sudcov v niektorých členských štátoch. Ako je veľmi dobre známe, členské štáty sú povinné poskytovať prostriedky nápravy, ktoré sú dostatočné na zaistenie účinnej právnej ochrany v oblastiach upravených právom EÚ na základe článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ. Nezávislosť súdnictva možno opísať ako zastrešujúci prvok zabezpečujúci túto ochranu, ktorý, ako bude ukázané ďalej, zhromažďuje hlavné vlastnosti základného práva na spravodlivý proces pred nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom. Podrobnejšia analýza nedávnej judikatúry Súdneho dvora ukazuje, že jeho cieľom je predovšetkým chrániť vnútroštátnych sudcov, ktorých nezávislosť ohrozujú legislatívne a politické zmeny v členských štátoch ⁽⁹⁸⁾.

4.3.1. Nezávislosť súdnictva podľa článku 47 Charty základných práv Európskej únie

V článku 47 druhom odseku Charty sa jednotlivcom výslovne poskytuje základné právo na spravodlivý proces pred nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, keď sa spoliehajú na práva a slobody zaručené právom EÚ alebo keď sa proti nim vedie stíhanie, ktoré predstavuje výkon práva EÚ v zmysle článku 51 ods. 1 Charty.

⁽⁹⁷⁾ Európska komisia, oznámenie Komisie s názvom Ďalšie posilnenie právneho štátu v Únii – Súčasný stav a možné nasledujúce kroky [COM(2019) 163, final].

⁽⁹⁸⁾ Rozhodnutia Súdneho dvora týkajúce sa predovšetkým nezávislosti súdnictva pochádzajú najmä zo žalôb vznesených sudcami alebo združeniami sudcov ako stranami konania. Žaloby pre nesplnenie povinnosti sa najprv zameriavali na ustanovenia vnútroštátnych právnych predpisov ovplyvňujúce postavenie súdnictva prostredníctvom legislatívnych zmien v režime odchodu do dôchodku a disciplinárnom režime sudcov.

Napríklad vo veci A.K. bola vznesená otázka, či by sa disciplinárny senát poľského Najvyššieho súdu mal zaoberať odvolaním sudcu Najvyššieho súdu proti zápornému stanovisku v súvislosti s jeho schopnosťou ďalej vykonávať svoju funkciu po dosiahnutí veku odchodu do dôchodku, pričom vyhlásil, že ide o porušenie zásady nediskriminácie stanovenej v smernici 2000/78/ES⁽⁹⁹⁾. Veľká komora Súdneho dvora sa uzniesla, že⁽¹⁰⁰⁾:

táto požiadavka nezávislosti súdov, ktorá je inherentnou súčasťou výkonu úlohy rozhodovať ako súd, patrí do podstaty práva na účinnú súdnu ochranu a základného práva na spravodlivý proces, ktoré má zásadný význam ako záruka ochrany všetkých práv, ktoré jednotlivcom vyplývajú z práva Únie, a zachovania spoločných hodnôt členských štátov uvedených v článku 2 ZEÚ, najmä hodnotu právneho štátu.

Súdny dvor vymedzil nezávislosť súdu na základe dvoch známych aspektov⁽¹⁰¹⁾. Prvý, vonkajší aspekt, vyžaduje, aby dotknutý orgán vykonával svoje funkcie samostatne, nikomu hierarchicky nepodliehal, ani nebol podriadený a od nikoho neprijímal príkazy ani inštrukcie, bez ohľadu na ich pôvod, čím je chránený pred vonkajšími zásahmi alebo tlakmi, ktoré by mohli ohroziť nezávislosť rozhodovania jeho členov a ovplyvniť ich rozhodnutia. Druhý, vnútorný aspekt, súvisí s pojmom nestrannosť a týka sa rovnakého odstupu od účastníkov konania a ich príslušných záujmov vo vzťahu k predmetu sporu. Tento aspekt vyžaduje rešpektovanie objektívnosti a neexistenciu akéhokoľvek záujmu na vyriešení sporu mimo striktného uplatnenia právneho predpisu. To v skutočnosti predstavuje požiadavku nestrannosti.

Súdny dvor v tejto súvislosti pri odvolaní sa na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcu sa článku 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ľudských právach (EDLP) zdôraznil význam zásady oddelenia právomocí, ktorou sa vyznačuje fungovanie právneho štátu v prípade súdnictva. Zásada si vyžaduje, aby bolo súdnictvo nezávislé od zákonodarcu a najmä od výkonnej moci⁽¹⁰²⁾.

Na zabezpečenie uvedených záruk nezávislosti a nestrannosti musí vnútroštátny právny rámec stanoviť pravidlá pre súdnictvo, najmä pokiaľ ide o zloženie orgánu, menovanie, funkčné obdobie, ako aj dôvody zdržania sa hlasovania, vylúčenia pre predpojatosť a odvolania jeho členov, ktoré umožňujú odstrániť akékoľvek oprávnené pochybnosti účastníkov konania, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť uvedeného orgánu z vonkajšieho hľadiska a jeho neutralitu vo vzťahu k protichodným záujmom⁽¹⁰³⁾.

⁽⁹⁹⁾ Smernica Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani (Ú. v. ES L 303, 2.12.2000, s. 16).

⁽¹⁰⁰⁾ Rozsudok z 19. novembra 2019, A.K. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu), spojené veci C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 120.

⁽¹⁰¹⁾ Súdny dvor tieto dva aspekty nezávislosti už použil v rozsudku z 19. septembra 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587; rozsudku z 25. júla 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky súdneho systému), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, body 63 a 65 a citovaná judikatúra; a rozsudku z 19. novembra 2019, A.K. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu), spojené veci C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, body 121 a 122.

⁽¹⁰²⁾ Rozsudok z 19. novembra 2019, A.K. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu), spojené veci C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, body 124 – 126.

⁽¹⁰³⁾ Rozsudok z 25. júla 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky súdneho systému), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 66; a rozsudok z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu), C-619/18, EU:C:2019:531, bod 74.

V prípade vnútroštátnych pravidiel týkajúcich sa zloženia, postupu menovania atď. však nepostačuje, aby existovali len na papieri. Súdny dvor odkázal na neexistenciu pochybností v mysliach jednotlivcov, pričom ich objektivizoval pomocou prídavného mena „oprávnený“. V dôsledku tejto ďalšej vrstvy neexistencie pochybností môže byť posudzovanie vnútroštátneho rámca menej predvídateľné, keďže za bežných okolností by záviselo od konečného posúdenia vykonaného vnútroštátnym súdom. V rozsudku vo veci A.K. Súdny dvor pri plnom rešpektovaní svojej úlohy na základe článku 267 ZFEÚ vnútroštátnemu sudcovi poskytol len zoznam kritérií, ktoré treba posúdiť na účel posúdenia nezávislosti disciplinárneho senátu a následne aj jeho spôsobilosti zaoberať sa hlavným konaním začatým sudcom Najvyššieho súdu.

Nadalej je nejasné, či Súdny dvor takýmto konaním zámerne postupuje zodpovednosť vnútroštátnemu súdu, aby predišiel (neodôvodneným) obvineniam zo zasahovania do vnútroštátnej organizácie súdnictva. Súdny dvor bežne postupuje tak, že vnútroštátnemu sudcovi poskytne určité prvky vlastného odhadu, pričom konečné posúdenie necháva na vnútroštátnom sudcovi. Súdny dvor použil tento prístup vo veci A.K. a aj v iných veciach; avšak pri poskytovaní prvkov posúdenia v súvislosti s nezávislosťou vnútroštátnych súdov zašiel Súdny dvor do značných podrobností.

4.3.2. Článok 19 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii: účinný strážca nezávislosti súdnictva

Vec A.K. sa týkala typického uplatňovania práva na spravodlivý proces jednotlivcom na základe článku 47 druhého odseku Charty – v uvedenom prípade išlo o vnútroštátneho sudcu chrániaceho svoje zákonné práva odvolaním sa na smernicu 2000/78/ES⁽¹⁰⁴⁾. Keďže uvedenou smernicou sa ukladá osobitná povinnosť rovnakého zaobchádzania v pracovných podmienkach a na jej základe sa vyžaduje účinný prostriedok nápravy pre osoby, ktoré sa pokladajú za poškodené nedodržaním uvedenej povinnosti, situácia sudcu spadala pod vykonávanie práva EÚ v zmysle článku 51 ods. 1 Charty. Avšak doteraz opisovaná otázka nezávislosti (vnútroštátneho) súdnictva sa týka prevažne situácií, v ktorých sa nevykonáva právo EÚ v zmysle článku 51 ods. 1 Charty.

Možno argumentovať, že zachovanie súčasného stavu by znamenalo, že rozhodovacia činnosť sudcu v prípadoch nespádajúcich pod vykonávanie práva EÚ by bolo zaštitené pred uplatňovaním požiadavky nezávislosti súdnictva. To by v konečnom dôsledku pripravilo jednotlivcov o účinnú súdnu ochranu spĺňajúcu požiadavky EÚ v prípadoch nespádajúcich do pôsobnosti článku 51 ods. 1 Charty. Rovnaký vnútroštátny sudca by si nasadzoval jeden z dvoch „klobúkov nezávislosti“ v závislosti od toho, či sa strana v osobitnej veci odvolala na práva vyplývajúce z práva EÚ alebo nie. Zároveň je jasné, že by bolo náročné riešiť systémové nedostatky v oblasti nezávislosti súdnictva len na základe článku 47 Charty.

⁽¹⁰⁴⁾ Smernica Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani (Ú. v. ES L 303, 2.12.2000, s. 16).

Súdny dvor, vedomý si takýchto obmedzení, vo svojom kľúčovom rozsudku vo veci Associação Sindical dos Juízes Portugueses z 27. februára 2018 ⁽¹⁰⁵⁾ už rozšíril rozsah uplatňovania požiadaviek nezávislosti súdnictva aj na veci, na ktoré sa nevzťahuje článok 51 ods. 1 Charty, tak, že prepočil vecnú pôsobnosť článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ s právnym štátom.

Vec sa týkala sporu medzi Odborovou asociáciou portugalských sudcov a portugalským Dvorom audítorov v súvislosti s dočasným znížením odmeny vyplácanej členom súdu v kontexte usmernení rozpočtovej politiky Portugalska. Súdny dvor po prvé pripomenul vecnú pôsobnosť článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, ktorý sa týka „oblastí, na ktoré sa vzťahuje právo Únie“, bez ohľadu na to, či členské štáty uplatňujú právo EÚ v zmysle článku 51 ods. 1 Charty. Súdny dvor následne pripomenul význam spravodlivosti pre hodnotu právneho štátu, pričom sa domnieva, že článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ je konkrétnym vyjadrením tejto hodnoty, ako sa uvádza v článku 2 ZEÚ. Navyše, keďže na základe článku 19 ods. 1 sa zodpovednosť za zabezpečenie súdneho preskúmania v právnom poriadku EÚ nezveruje len Súdnemu dvoru, ale aj vnútroštátnym súdom a tribunálom, z výkladu a uplatňovania práva EÚ vnútroštátnymi súdmi vyplýva členským štátom povinnosť zriadiť systém právnych prostriedkov nápravy a postupov na zabezpečenie účinného súdneho preskúmania v oblastiach upravených právom EÚ. Musia preto zaručiť nezávislosť sudcov tak, že okrem iného zabezpečia aj primeranú úroveň odmien. Súdny dvor sa nakoniec uzniesol, že dotknuté opatrenia na zníženie platu v hlavnom konaní nenarušili nezávislosť členov Dvora audítorov.

Uvedený rozsudok však mal d'alekosiahle dôsledky v súvislosti s požiadavkami nezávislosti súdnictva uloženými právom EÚ na členské štáty.

Za predpokladu, že vnútroštátny súd môže ako „súd alebo tribunál“ rozhodovať o otázkach týkajúcich sa uplatňovania alebo výkladu práva EÚ, dotknuté členské štáty v dôsledku toho musia prostredníctvom vhodného právneho rámca zabezpečiť, aby vnútroštátny súd spĺňal požiadavky nevyhnutné pre účinnú súdnu ochranu, najmä záruku nezávislosti, v súlade s článkom 19 ods. 1 druhým pododsekom ZEÚ. V praxi je veľmi ťažké vylúčiť, že daný vnútroštátny súd môže uplatňovať alebo vykladať právo EÚ, a zdá sa, že počet vnútroštátnych súdov, na ktoré sa nevzťahuje článok 19 ods. 1 ZEÚ, je veľmi obmedzený. Prakticky každý vnútroštátny súd a sudca preto nájde miesto pod ochranným dáždnikom článku 19 ods. 1 ZEÚ, ktorý ich ochráni pred vnútroštátnymi pravidlami, ktoré majú vplyv na ich nezávislosť. Súdny dvor bude mať odteraz právomoc konať o návrhoch týchto súdov na začatie prejudiciálneho konania, nezávisle od toho, či sú splnené požiadavky prípustnosti ⁽¹⁰⁶⁾.

Takýto výklad článku 19 ods. 1 druhého pododseku Komisii umožnil začať konanie o porušení práv na základe článku 258 ZFEÚ, ktorý sa týka systémových nedostatkov vo vnútroštátnych

⁽¹⁰⁵⁾ Rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117.

⁽¹⁰⁶⁾ V tejto súvislosti pozri uznesenie z 2. júla 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher, C-256/19, EU:C:2020:523.

právných predpisoch v oblasti súdnictva ⁽¹⁰⁷⁾. Súdny dvor následne posúdil, či boli ustanovenia vnútroštátnych právnych predpisov upravujúce disciplinárne konania v rozpore s požiadavkami nezávislosti súdnictva a nestrannosti, výlučne na základe článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ ⁽¹⁰⁸⁾. Podľa Súdneho dvora ⁽¹⁰⁹⁾:

Pravidlá týkajúce sa postavenia sudcov a výkonu ich sudcovskej funkcie musia predovšetkým umožniť vylúčiť nielen akýkoľvek priamy vplyv vo forme pokynov, ale aj formy vplyvu, ktoré sú viac nepriame a ktoré by mohli ovplyvniť rozhodnutia dotknutých sudcov, a tým vylúčiť absenciu dojmu nezávislosti alebo nestrannosti týchto sudcov, ktorá by mohla narušiť dôveru, ktorú musí súdnictvo v demokratickej spoločnosti a v právnom štáte vzbudzovať u osôb podliehajúcich súdnej právomoci.

Pokiaľ ide o článok 47 Charty a článok 6 ods. 1 EDLP, v prípade vyvodenia záveru, že existuje systémový nedostatok vo vnútroštátnych právnych predpisoch v rozpore s článkom 19 ods. 1 ZEÚ, bol dôraz kladený na vnímanie súdnictva jednotlivcami.

4.3.3. Vplyv postupu vymenovania sudcov na nezávislosť súdnictva

Logika oddelenia právomocí a nezávislosti súdnictva v oblasti právneho štátu ovplyvnila aj koncepciu tretej požiadavky účinnej súdnej ochrany – „súd zriadený zákonom“, ako ju uplatňuje Súdny dvor ⁽¹¹⁰⁾. V krátkosti, jednotlivcom by sa mal poskytnúť súdny prostriedok nápravy od „riadneho súdu“ zloženého zo sudcov vymenovaných v rámci postupu, ktorý vyvracia všetky oprávnené pochybnosti, pokiaľ ide o ich nezávislosť od vonkajších faktorov pri vykonávaní súdnych funkcií.

Súdny dvor v tomto ohľade vychádzal vo veľkej miere z výkladu článku 6 ods. 1 EDLP Európskym súdom pre ľudské práva a práva na „súd zriadený zákonom“, ktoré tam je zaručené ⁽¹¹¹⁾. Súdny dvor v nadväznosti na Európsky súd pre ľudské práva zahrnul proces vymenúvania sudcov ako neoddeliteľný prvok práva na „súd zriadený zákonom“ a opísal porušenie tohto práva takto ⁽¹¹²⁾:

⁽¹⁰⁷⁾ Rozsudok z 24. júna 2019, Komisia/Poľsko (Nezávislosť Najvyššieho súdu), C-619/18, EU:C:2019:531 a rozsudok z 15. júla 2021, Komisia/Poľsko (Régime disciplinaire des juges), C-791/19, EU:C:2021:596 a Komisia/Poľsko (a vie privée des juges), C-204/21, EU:C:2023:442.

⁽¹⁰⁸⁾ Hoci Súdny dvor sa v rozhodnutiach v súvislosti s porušením práv pri vyhlásení o existencii porušenia výslovne neodvolal na článok 2 ZEÚ, v nasledujúcich prejudiciálnych rozhodnutiach výraznejšie spojil článok 19 ods. 1 a článok 2 ZEÚ – pozri rozsudok z 15. júla 2021, Komisia/Poľsko (Régime disciplinaire des juges), C-791/19, EU:C:2021:596 a rozsudok zo 16. novembra 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim, spojené veci C-748/19 až C-754/19, EU:C:2021:931.

⁽¹⁰⁹⁾ Rozsudok z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România, spojené veci C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 197 a rozsudok z 2. marca 2021, A.B. a i. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours), C-824/18, EU:C:2021:153, body 119 a 139 a citovaná judikatúra.

⁽¹¹⁰⁾ Rozsudok z 26. marca 2020, Réexamen Simpson/Rada, spojené veci C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, body 71 – 75 a rozsudok zo 6. októbra 2021, W.Ž. (a des affaires publiques de la Cour suprême – nomination), C-487/19, EU:C:2021:798, body 129 – 130.

⁽¹¹¹⁾ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 1. decembra 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson/Island, 26374/18, CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, body 227 a 232.

⁽¹¹²⁾ Rozsudok z 26. marca 2020, Réexamen Simpson/Rada, spojené veci C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 75.

Požiadavka na „súd zriadený zákonom“ by bola porušená najmä vtedy, keď by nezrovnalosť v procese vymenovania mala takú povahu a závažnosť, že vytvára skutočné riziko, že iné zložky moci, najmä výkonná moc, by mohli vykonávať nenáležitú diskrečnú právomoc, ktorá ohrozuje integritu výsledku, ku ktorému vedie proces vymenovania, a teda vyvoláva legitímnu pochybnosť v mysli osôb podliehajúcich súdnej právomoci, pokiaľ ide o nezávislosť a nestrannosť dotknutého sudcu alebo sudcov, čo je prípad, keď sú dotknuté základné pravidlá, ktoré tvoria neoddeliteľnú súčasť vytvárania a fungovania tohto súdneho systému.

Inými slovami, cieľom požiadavky na „súd zriadený zákonom“ je zabezpečiť nezávislosť súdnictva od zákonodarnej a výkonnej moci po vymenovaní, pričom sa posudzujú okolnosti, ktoré sa vyskytli pred vymenovaním.

Po prvé sa existenciou vnútroštátnych pravidiel, najmä v súvislosti so zložením orgánu, vymenovaním, dĺžkou funkčného obdobia, ako aj dôvodmi zdržania sa hlasovania, vylúčením pre predpojatosť a odvolaním jeho členov, zabezpečí odstránenie akýchkoľvek oprávnených pochybností účastníkov konania, pokiaľ ide o neovplyvniteľnosť uvedeného orgánu externými skutočnosťami a jeho neutralitu vo vzťahu k protichodným záujmom ⁽¹¹³⁾.

Z požiadaviek uvedených v článku 19 ods. 1 ZEÚ, ako ich vykladá Súdny dvor, teda vyplýva, že nezávislosť súdu sa musí zabezpečiť dvojakým spôsobom.

Po druhé sa nezávislosť súdnictva zabezpečí dodržiavaním vnútroštátnych pravidiel upravujúcich postup vymenovania a jeho súdne preskúmanie. Nezávislosť súdnictva sa tu týka prvkov, ktoré predchádzajú vymenovaniu sudcov. Je potrebné poznamenať, že nie každé porušenie vnútroštátnych ustanovení regulujúcich postup vymenovania, by narušilo nezávislosť vymenovaného sudcu a výsledok takéhoto postupu. Súdny dvor zdôraznil povahu a závažnosť vzniknutej nezrovnalosti. Zostala však otvorená otázka, či by súlad s vnútroštátnymi právnymi predpismi regulujúcimi vymenovanie postačoval v prípade, že by žiadatelia tvrdili, že došlo k porušeniu ústavných ustanovení, ale príslušný súd by ich povahu nepovažoval za dostatočne závažnú ⁽¹¹⁴⁾.

Posúdenie riadnosti procesu vymenovania na sudcovské miesta súdov EÚ Všeobecným súdom a Súdnym dvorom, ako vo veci Réexamen Simpson/Rada, možno prirodzene považovať za súčasť „otázky verejného poriadku“, ktorú treba s konečnou platnosťou preskúmať v štádiu odvolacieho konania na posúdenie riadnosti zloženia súdneho senátu, ktorý vydal skúmané rozhodnutie. Súdny dvor EÚ sú logicky schopné posúdiť povahu a závažnosť nezrovnalosti v postupe vymenovania stanoveného aktom EÚ. Takéto preskúmanie vnútroštátneho postupu vymenovania vykonané Súdnym dvorom v súvislosti s tým, či vnútroštátny súd splnil požiadavku na „súd zriadený zákonom“, však môže byť problematické.

⁽¹¹³⁾ Rozsudok z 20. apríla 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, bod 53 a citovaná judikatúra.

⁽¹¹⁴⁾ Rozsudok zo 6. októbra 2021, W.Z. (a des affaires publiques de la Cour suprême – nomination), C-487/19, EU:C:2021:798, body 136 – 137.

Konkrétne nemožno očakávať, že v prejudiciálnych otázkach, kde je Súdny dvor konfrontovaný s tvrdeniami o nezrovnalostiach vo vnútroštátnom postupe vymenovania sudcov a so žiadosťami o posúdenie toho, či sudca vymenovaný na konci postupu splnil požiadavku na „súd zriadený zákonom“ na základe článku 19 ods. 1 ZEÚ, sa vyvodí definitívne závery ⁽¹¹⁵⁾. Po prvé je zodpovednosťou vnútroštátneho súdu, aby vykonal konečné posúdenie riadnosti vnútroštátneho postupu vymenovania a odhadol *a fortiori* povahu a závažnosť zistených porušení vnútroštátnych ustanovení, či už sú regulačnej, legislatívnej alebo ústavnej povahy, keďže Súdny dvor je obmedzený na poskytovanie výkladu príslušných ustanovení práva EÚ. Po druhé Súdny dvor má len informácie poskytnuté vnútroštátnym súdom a zainteresovanými stranami (stranami hlavného konania), ktoré nie sú vždy také úplné, ako by bolo potrebné na zaujatie konečného stanoviska. Veci neľahčujú ani rozdielne posúdenia podobných situácií vnútroštátnymi súdmi.

4.4. Dôsledky narušenia nezávislosti súdnictva a prednosť práva Európskej únie

4.4.1. Neuplatňovanie vnútroštátneho práva ovplyvňujúceho nezávislosť súdnictva

Po načrtnutí metodiky posudzovania uplatňovanej na požiadavky účinnej súdnej ochrany stanovené v článku 19 ods. 1 ZEÚ je potrebné zaoberať sa aj dôsledkami ich porušenia.

V judikatúre je stanovené, že ak dotknutý súdny orgán nesplní požiadavky prameniace z práva na spravodlivý proces na základe článku 47 Charty, najmä požiadavku nezávislého súdu, musia sa prestať uplatňovať vnútroštátne ustanovenia, ktorými sa uvedenému orgánu udeľuje právomoc zaoberať sa prípadom ⁽¹¹⁶⁾. Toto je známy a priamočiary dôsledok zásady prednosti práva EÚ, ktorým sa stanovuje prednostné postavenie práva EÚ pred právom členského štátu ⁽¹¹⁷⁾.

V prípade porušenia článku 47 Charty, ktorý má priamy účinok ⁽¹¹⁸⁾, je neuplatňovanie protichodných vnútroštátnych ustanovení pomerne prirodzeným dôsledkom ⁽¹¹⁹⁾, čo však nebolo jasné v prípade porušenia článku 19 ods. 1 ZEÚ. Prednosť práva EÚ, ktoré sa týka uplatniteľnosti a nie platnosti vnútroštátnych ustanovení, možno využiť len v súvislosti s pravidlami EÚ s priamym účinkom.

⁽¹¹⁵⁾ Rozsudok zo 6. októbra 2021, W.Ž. (a des affaires publiques de la Cour suprême – nomination), C-487/19, EU:C:2021:798 a rozsudok z 29. marca 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235.

⁽¹¹⁶⁾ Rozsudok z 19. novembra 2019, A.K. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu), spojené veci C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 166.

⁽¹¹⁷⁾ Rozsudok z 24. júna 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, bod 53 a citovaná judikatúra.

⁽¹¹⁸⁾ Rozsudok zo 17. apríla 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, bod 78 a rozsudok z 29. júla 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, bod 56.

⁽¹¹⁹⁾ Rozsudok z 19. novembra 2019, A.K. (Nezávislosť disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu), spojené veci C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 161.

V nadväznosti na rozsudok vo veci *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* Komisia navrhovala uplatnenie priameho účinku článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ. Súdny dvor potreboval určitý čas na výslovné pripísanie priameho účinku tomuto ustanoveniu ⁽¹²⁰⁾ a požiadal vnútroštátneho sudcu, aby neuplatňoval ustanovenia vnútroštátneho práva, či už legislatívneho alebo ústavného pôvodu, keď boli v rozpore s článkom 19 ods. 1 ZEÚ ⁽¹²¹⁾.

Okrem neuplatňovania vnútroštátnych ustanovení regulujúcich právomoc rozhodovať vo veciach sa od vnútroštátnych orgánov na základe prednosti práva EÚ vyžaduje, aby neuplatňovali rozhodnutia ústavného súdu ovplyvňujúce účinnosť nezávislosti súdnictva a iné (správne) akty vydané vnútroštátnymi orgánmi a súdmi ⁽¹²²⁾.

4.4.2. Osud rozhodnutí sudcov, ktorí nie sú nezávislí

Ďalšia otázka sa týka osudu súdnych rozhodnutí vydaných súdom, ktorý nespĺňa požiadavky uvedené v článku 19 ods. 1 ZEÚ. Vo veci *W.Ž.* bol Súdny dvor pomerne jasne rozhodol, že v prípade, ak vnútroštátny súd usúdil, že orgán, ktorý v zmysle práva EÚ nepredstavuje nezávislý a nestranný súd zriadený zákonom, prijal rozhodnutie (o neprípustnosti), musí v súlade so zásadou prednosti práva EÚ takéto rozhodnutie vyhlásiť za neplatné bez toho, aby tomu mohlo brániť akékoľvek ustanovenie vnútroštátneho práva ⁽¹²³⁾. Veľká komora sa okrem toho uzniesla, že nie je možné sa účinne odvolávať na žiadny zreteľ založený na zásade právnej istoty alebo súvisiaci s údajnou právnou silou rozhodnutej veci s cieľom zabrániť tomu, aby vnútroštátny súd vyhlásil takéto rozhodnutie za neplatné ⁽¹²⁴⁾.

Vyvstáva potom otázka, či je takýto záver odôvodnený za všetkých okolností, v rámci ktorých sa usudzuje, že sudca bol vymenovaný v rozpore s požiadavkami na nezávislý a nestranný súd zriadený zákonom. Ak je porušenie výsledkom uplatnenia vnútroštátnych právnych predpisov upravujúcich postupy vymenovania, ktoré sa považujú za odporujúce ústavným zásadám, mali by sa všetky súdne rozhodnutia vydané každým sudcom vymenovaným v súlade s takýmito právnymi predpismi považovať za neplatné? Malo by sa to udiať na základe mimoriadneho súdneho preskúmania alebo by to bolo možné dosiahnuť prostredníctvom nových právnych predpisov prijatých na nápravu porušenia? Možno by sa to malo udiať len v prípade, keď sa zistí, že konkrétny sudca podplatil orgány zodpovedné za vymenúvanie alebo bol vymenovaný po určitých prisľuboch vládnej moci alebo zavádzaní orgánov zodpovedných za vymenúvanie,

⁽¹²⁰⁾ Rozsudok z 22. februára 2022, *RS* (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle), C-430/21, EU:C:2022:99, bod 54.

⁽¹²¹⁾ Rozsudok z 2. marca 2021, *A.B. a i.* (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours), C-824/18, EU:C:2021:153, bod 150.

⁽¹²²⁾ V tejto súvislosti pozri rozsudok z 2. marca 2021, *A.B. a i.* (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours), C-824/18, EU:C:2021:153, bod 147 a rozsudok z 22. februára 2022, *RS* (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle), C-430/21, EU:C:2022:99, body 75 – 76.

⁽¹²³⁾ Rozsudok zo 6. októbra 2021, *W.Ž.* (a des affaires publiques de la Cour suprême – nomination), C-487/19, EU:C:2021:798, bod 155.

⁽¹²⁴⁾ Rozsudok zo 6. októbra 2021, *W.Ž.* (a des affaires publiques de la Cour suprême – nomination), C-487/19, EU:C:2021:798, bod 160.

pričom v takomto prípade by sa mohli všetky rozhodnutia súdnych senátov, v ktorých uvedený sudca pojednával, považovať za neplatné, keďže právne subjekty už by nemohli dôverovať nezávislosti a nestrannosti sudcu. Je jasné, že takéto otázky sa musia posúdiť pri zohľadnení iných zásad obsiahnutých v právnom štáte, ako sú neodvolateľnosť sudcov a právna istota.

Súvisiaca otázka, ktorá stojí za zváženie, je, či nedodržanie požiadavky nezávislosti vnútroštátnym sudcom alebo nedodržanie požiadavky, že súd má byť zriadený zákonom, môže ovplyvniť funkciu sudcu tak, že rozhodnutie o vymenovaní sa považuje za neplatné a sudca je odvolaný. Súdny dvor sa dosiaľ touto otázkou nezaoberal. Na jednej strane možno argumentovať, že ak nezrovnalosť zistená v postupe vymenovania vedie k oprávneným pochybnostiam, pokiaľ ide o nezávislosť sudcu od zákonodarnej a výkonnej moci, dôsledok sa nemôže obmedziť na zrušenie súdneho rozhodnutia prijatého za účasti sudcu. V skutočnosti by sa ukázalo, že každé rozhodnutie vydané týmto sudcom má rovnaké nedostatky. Dôsledky preto môžu prekračovať rámec zrušenia súdnych rozhodnutí a môže byť potrebné buď objektívne overenie, ktoré by viedlo k opätovnému postupu vymenovania, alebo k odvolaniu sudcu. Na druhej strane môže byť akýkoľvek radikálny prístup v rozpore so zásadami neodvolateľnosti sudcov a právnej istoty, teda zásadami, ktoré sú často zakotvené v národných ústavách ako záruky nezávislosti súdnictva.

V citlivých záležitostiach, ako je posúdenie riadnosti vymenovania vnútroštátnych sudcov alebo nezávislosť vnútroštátnych sudcov, je konflikt s národnými ústavami a judikatúrou ústavných súdov zdanlivo neodvratný ⁽¹²⁵⁾, najmä keď výklad Súdneho dvora musia ďalej uplatniť vnútroštátne sudy v členských štátoch s nedostatočným ústavným preskúmaním.

Súdny dvor, uvedomujúc si túto skutočnosť, zdôraznil, že v súvislosti s organizáciou súdnictva ani článok 2 ZEÚ, ani článok 19 ods. 1 druhý pododsek ZEÚ, ani žiadne iné ustanovenie práva EÚ od členských štátov nevyžaduje, aby prijali nejaký konkrétny ústavný model upravujúci vzťahy medzi jednotlivými zložkami štátnej moci. Súdny dvor v tejto súvislosti pripomenul článok 4 ods. 2 ZEÚ, v ktorom sa stanovuje, aby EÚ a jej inštitúcie rešpektovali národnú identitu členských štátov zakorenenú v ich základných politických a ústavných štruktúrach. V nadväznosti na uvedené sa od členských štátov pri výbere príslušných ústavných modelov vyžaduje, aby dodržiavali zásadu nezávislosti súdnictva ⁽¹²⁶⁾.

Nedávny prípad z Rumunska sa týkal otázky, či článok 19 ods. 1 ZEÚ v spojení s článkom 2 ZEÚ vylučuje, aby vnútroštátne všeobecné sudy mohli byť viazané rozhodnutím ústavného súdu, ktorý sa uzniesol, že ustanovenie vnútroštátneho práva je ústavné, čím tieto sudy zbavuje právomoci preskúmať súlad uvedeného vnútroštátneho ustanovenia s právom EÚ. Súdny dvor tu rozlišuje. Súdny dvor podrobil ústavný súd povinnosti poskytnúť účinnú súdnu ochranu požadovanú podľa článku 19 ods. 1 ZEÚ, tak, že záväzné rozhodnutia týkajúce sa

⁽¹²⁵⁾ Pozri uznesenie poľského Ústavného súdu zo 14. júla 2021, P 7/20 a uznesenie zo 7. októbra 2021, K 3/21.

⁽¹²⁶⁾ Rozsudok z 21. decembra 2021, Euro Box Promotion a i., spojené veci C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, bod 229.

vnútroštátnych súdov môžu vydávať len ústavné súdy, ktoré sú nezávislé, nestranné a zriadené zákonom v zmysle článku 19 ods. 1 ZEÚ. Súdny dvor neváhal pri posúdení toho, či vnútroštátny právny rámec poskytuje záruky potrebné na zabezpečenie nezávislosti ústavných súdov ⁽¹²⁷⁾. Ak sú tieto súdy nezávislé, článok 19 ods. 1 ZEÚ nebude odporovať záväznému účinku ich rozhodnutí pre všeobecné súdy členského štátu, v ktorých stanovujú, že vnútroštátne právne predpisy sú v súlade s ústavou daného členského štátu. Všeobecný súd by nemal žiadnu právomoc uvedenú vnútroštátne právne predpisy opätovne posúdiť.

To isté však nemožno konštatovať, ak sa vnútroštátnym súdom bráni v posúdení toho, či sú vnútroštátne právne predpisy, o ktorých ústavný súd, ktorý nie je nezávislý, rozhodol, že sú v súlade s národnou ústavou, v súlade s právom EÚ. Znamená to, že vnútroštátny všeobecný súd môže aj napriek rozhodnutiu takéhoto ústavného súdu o ústavnosti vnútroštátneho súdneho orgánu alebo právnych predpisov stále spochybniť a posúdiť súlad takéhoto orgánu s právom EÚ, najmä s článkom 19 ods. 1 ZEÚ ⁽¹²⁸⁾. Tento záver sa uplatňuje *a fortiori*, keď bolo ústavné preskúmanie narušené. Zásada prednosti by sa však uplatnila len vtedy, keď by vnútroštátne všeobecné súdy uplatňovali požiadavky nezávislosti súdnictva správne, ako ich vykladá Súdny dvor.

5. Záver: Prečo záleží na hodnotách Európskej únie?

„Zabezpečovanie ochrany hodnôt EÚ stanovených v zmluvách vrátane právneho štátu a silného sociálneho modelu, ktoré sú jadrom európskej demokracie“, je jedným z opatrení, ktoré bolo na Konferencii o budúcnosti Európy uvedené občanmi ako očakávané od EÚ v nadchádzajúcich rokoch ⁽¹²⁹⁾. Ale prečo na tom tak veľmi záleží – prečo by mali inštitúcie EÚ použiť svoje obmedzené zdroje na tento účel a vstúpiť do búrlivých diskusií s členskými štátmi? Nemala by EÚ zamerať svoju pozornosť na zabezpečenie účinného uznávania diplomov vo všetkých členských štátoch, na to, aby spotrebitelia mohli používať jednotný typ nabíjačky batérií v celej EÚ, na rýchle rozpoznávanie kartelov, na to, aby výrobky z EÚ neboli diskriminované na trhoch krajín mimo EÚ a podobne? Nespôsobuje právny štát najmä oneskorené pridelenie verejných zákaziek, investičné rozhodnutia či plány v oblasti infraštruktúry a súdne konania vrátane 1,5 roka navyše, ak sa má vec zaslať na prejudiciálne rozhodnutie Súdnemu dvoru?

Možno to bude možné dosiahnuť aj pri zabezpečení rešpektovania hodnôt EÚ v otvorenej spoločnosti. Ak áno, stojí to za to?

⁽¹²⁷⁾ Rozsudok z 21. decembra 2021, Euro Box Promotion a i., spojené veci C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, bod 230 a nasl.

⁽¹²⁸⁾ Rozsudok z 22. februára 2022, RS (Effet des arrêts d'une cour constitutionnelle), C-430/21, EU:C:2022:99, bod 46.

⁽¹²⁹⁾ Konferencia o budúcnosti Európy, Správa o konečných výsledkoch, máj 2022, Európska únia, Brusel, návrh 38, opatrenie 1, s. 81 – 82.

Podľa nás zabezpečenie rešpektovania hodnôt EÚ nielen stojí za to, ale je to samotný základ, na ktorom stojí EÚ.

Platí to pre každú otvorenú liberálnu demokraciu a pravdepodobne o to viac v prípade EÚ, ktorá nie je štátom, ale je najsilnejšou zo všetkých nadnárodných únií, ktoré boli kedy vybudované. EÚ je plne založená na vzájomnej dôvere. Vzájomná dôvera nie je len *clé de voute*, teda základom súdnej spolupráce, ale je aj základom vzťahov medzi EÚ

a jej členskými štátmi, medzi jednotlivými členskými štátmi a predovšetkým medzi EÚ a jej občanmi. Hodnoty túto dôveru konsolidujú. Ako je preukázané v uvedenom závere z Konferencie o budúcnosti Európy, tieto hodnoty sú predmetom záujmu občanov.

Hodnoty EÚ sú štrukturálnymi zásadami, ktoré sa usilujú dosiahnuť všetci aktéri v EÚ nezávisle od každodenných nárokov, pričom sa snažia vytvoriť politiky s výhľadom do budúcnosti. Na týchto hodnotách záleží, pretože riadia činnosť s cieľom podporiť a posilniť tento model riadenia v geopolitickom kontexte poznačenom nepriazňou, multipolárnosťou a celkovým oslabovaním liberálnej koncepcie spoločnosti. Hodnoty dodávajú osobitný odtieň právu EÚ, ktorým sa riadi viac ako 450 miliónov občanov.

Právny štát, hodnota, ktorou sme sa osobitne zaoberali v tejto kapitole, bola uznaná za hodnotu s priamym účinkom. Článkom 19 ods. 1 ZEÚ by sa malo zaručiť, že každý v rámci akéhokoľvek druhu sporu má právo na vypočutie pred nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom. Už neexistuje rozdiel v účinnej súdnej ochrane v závislosti od toho, či bol vznesený nárok na základe práva EÚ alebo nie. V tomto zmysle zohráva EÚ kľúčovú úlohu, keďže predstavuje dodatočné bezpečnostné opatrenie na zabránenie zhoršeniu situácie.

Právny štát je tu na ochranu všetkých.

Tabuľka 1: Hodnoty EÚ a ich konkretizácia (nevyčerpávajúca)

Hodnoty v ZEÚ	Konkretizácia primárneho práva	Konkretizácia sekundárneho práva
ĽUDSKÁ DÔSTOJNOSŤ	hlava I Charty	–
SLOBODA	hlava II Charty; články 28, 30 a 34 ZFEÚ	nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov (všeobecné nariadenie o ochrane údajov), Ú. v. EÚ L 119, 4.5.2016, s. 1; nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 180, 29.6.2013, s. 31); nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/784 z 29. apríla 2021 o riešení šírenia teroristického obsahu online (Ú. v. EÚ L 172, 17.5.2021, s. 79)

Hodnoty v ZEÚ	Konkretizácia primárneho práva	Konkretizácia sekundárneho práva
DEMOKRACIA	články 10, 11, 12 a 13 a hlava V Charty; články 10, 11 a 12 ZEÚ	akt o digitálnych trhoch a akt o digitálnych službách; nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/788 zo 17. apríla 2019 o európskej iniciatíve občanov (Ú. v. EÚ L 130, 17.5.2019, s. 55); smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie (Ú. v. EÚ L 305, 26.11.2019, s. 17); nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 31.5.2001, s. 43)
ROVNOSŤ (medzi ženami a mužmi)	hlava III Charty; článok 4 ods. 2 a článok 9 ZEÚ; článok 18 ZFEÚ	smernica Rady 79/7/EHS z 19. decembra 1978 o postupnom vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach súvisiacich so sociálnym zabezpečením (Ú. v. ES L 6, 10.1.1979, s. 24); smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod (Ú. v. ES L 180, 19.7.2000, s. 22); smernica Rady 2000/78 z 27. novembra 2000, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani (Ú. v. ES L 303, 2.12.2000, s. 16); smernica Rady 2004/113/ES z 13. decembra 2004 o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania medzi mužmi a ženami v prístupe k tovaru a službám a k ich poskytovaniu (Ú. v. EÚ L 373, 21.12.2004, s. 37); smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/54/ES z 5. júla 2006 o vykonávaní zásady rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 204, 26.7.2006, s. 23); smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/41/EÚ zo 7. júla 2010 o uplatňovaní zásady rovnakého zaobchádzania so ženami a mužmi vykonávajúcimi činnosť ako samostatne zárobkovo činné osoby a o zrušení smernice Rady 86/613/EHS (Ú. v. EÚ L 180, 15.7.2010, s. 1)
PRÁVNÝ ŠTÁT	články 47 a 48 Charty; článok 19 ods. 1 bod 2 ZEÚ; článok 7 ZEÚ	nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie (Ú. v. EÚ L 433, 22.12.2020, s. 1)
ĽUDSKÉ PRÁVA	Charta; článok 6 ZEÚ	nariadenie Rady 2020/1998 zo 7. decembra 2020 o reštriktívnych opatreniach proti závažnému porušovaniu a zneužívaniu ľudských práv (Ú. v. EÚ L 410I, 7.12.2020, s. 1); rozhodnutie Rady (SZBP) 2020/1999 zo 7. decembra 2020 o reštriktívnych opatreniach proti závažnému porušovaniu a zneužívaniu ľudských práv (Ú. v. EÚ L 410 I, 7.12.2020, s. 13); nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/821 zo 17. mája 2017, ktorým sa ustanovujú povinnosti náležitej starostlivosti v dodávateľskom reťazci dovozov Únie dovážajúcich cín, tantal a volfrám, ich rudy a zlato s pôvodom v oblastiach zasiahnutých konfliktom a vo vysokorizikových oblastiach (Ú. v. EÚ L 130, 19.5.2017, s. 1)
PLURALIZMUS	hlava II ZEÚ; články 14 a 16 ZEÚ	smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie (Ú. v. EÚ L 305, 26.11.2019, s. 17)

Hodnoty v ZEÚ	Konkretizácia primárneho práva	Konkretizácia sekundárneho práva
SPRAVODLIVOSŤ	hlava VI Charty; článok 19 ods. 1 bod 2 ZEÚ; články 81 – 86 ZFEÚ	smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/800 z 11. mája 2016 o procesných zárukách pre deti, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami v trestnom konaní (Ú. v. EÚ L 132, 21.5.2016, s. 1); smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/343 z 9. marca 2016 o posilnení určitých aspektov prezumpcie nevinu a práva byť prítomný na konaní pred súdom v trestnom konaní (Ú. v. EÚ L 65, 11.3.2016, s. 1); smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1919 z 26. októbra 2016 o právnej pomoci pre podozrivé a obvinené osoby v trestnom konaní a pre vyžiadané osoby v konaní o európskom zatykači (Ú. v. EÚ L 297, 4.11.2016, s. 1). 2002/584/SVV: rámcové rozhodnutie Rady z 13. júna 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi – vyhlásenia určitých členských štátov o prijatí rámcového rozhodnutia (Ú. v. EÚ L 190, 18.7.2002, s. 1)
SOLIDARITA	hlava IV Charty; článok 4 ods. 3 ZEÚ; články 80, 122, 143, 174 – 178, článok 194 ods. 1, články 222, 322 a 325 ZFEÚ	nariadenie Rady (EÚ, Euratom) 2020/2093, ktorým sa stanovuje viacročný finančný rámec na roky 2021 až 2027 (Ú. v. EÚ L 433 I, 22.12.2020, s. 11); nariadenie Rady (EÚ) 2020/2094 zo 14. decembra 2020, ktorým sa zriaďuje Nástroj Európskej únie na obnovu s cieľom podporiť obnovu po kríze COVID-19 (Ú. v. EÚ L 433 I, 22.12.2020, s. 23); nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie (Ú. v. EÚ L 433 I, 22.12.2020, s. 1); rozhodnutie Rady (EÚ, Euratom) 2020/2053 zo 14. decembra 2020 o systéme vlastných zdrojov Európskej únie a o zrušení rozhodnutia 2014/335/EÚ, Euratom (Ú. v. EÚ L 424, 15.12.2020, s. 1); nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, o zmene nariadení (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014, (EÚ) č. 283/2014 a rozhodnutia č. 541/2014/EÚ a o zrušení nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012 (Ú. v. EÚ L 193, 30.7.2018, s. 1)
NEDISKRIMINÁCIA	články 18, 21 a 22 ZFEÚ; článok 21 Charty	pozri „Rovnosť (medzi mužmi a ženami)“

ZÁKLADNÉ HODNOTY, ÚSTAVNÁ IDENTITA A OCHRANA ROZPOČTU EURÓPSKEJ ÚNIE PRED PORUŠENIAMÍ PRÁVNEHO ŠTÁTU

Julio Baquero Cruz a Jean-Paul Keppenne

1. Úvod

Nariadenie o podmienenosti ⁽¹³⁰⁾ je všeobecným nástrojom, ktorý normotvorca EÚ prijal na ochranu rozpočtu EÚ pred vplyvom rizík, ktoré môžu spôsobiť porušenia zásad právneho štátu v členských štátoch. Toto nariadenie je potrebným doplnkom k súboru nástrojov EÚ na ochranu rozpočtu, najmä vzhľadom na čoraz menšie rešpektovanie právneho štátu v niektorých častiach EÚ, a na zabezpečenie správneho a efektívneho využívania peňazí daňovníkov.

Nariadenie zahŕňa viaceré dôležité prvky. Po prvé sa v ňom vymedzuje pojem „právny štát“ na účely nariadenia [článok 2 písm. a)]. Po druhé obsahuje aktivačné ustanovenie s podmienkami prijímania opatrení (článok 4 ods. 1) spoločne s všeobecnými aj konkrétnejšími príkladmi (článok 3 a článok 4 ods. 2). V aktivačnom ustanovení sa uvádza že „vhodné opatrenia sa prijímú vtedy, ak sa podľa článku 6 preukáže, že porušenia zásad právneho štátu v členskom štáte dostatočne priamym spôsobom ovplyvňujú správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu finančných záujmov Únie, alebo že existuje závažné riziko takého ovplyvňovania“. Po tretie sa v nariadení stanovujú ochranné opatrenia rozpočtovej povahy súvisiace s výdavkami EÚ, ktoré môže prijať Rada EÚ (článok 5). Po štvrté sa v článku 6 nariadenia stanovuje postup, ktorý treba dodržať pri prijímaní opatrení. Napokon sa v článku 7 opisuje postup zrušenia opatrení ⁽¹³¹⁾.

Ak má Komisia opodstatnený dôvod domnievať sa, že porušenia zásad právneho štátu v členskom štáte dostatočne priamym spôsobom ovplyvňujú alebo existuje vážne riziko, že dostatočne priamym spôsobom ovplyvnia správne finančné riadenie rozpočtu EÚ alebo ochranu finančných záujmov EÚ, musí sa začať konanie voči dotknutému štátu na základe článku 6 nariadenia o podmienenosti. Štát môže zverejniť svoje stanovisko k zisteniam Komisie a môže navrhnúť nápravné opatrenia. Ak sa Komisia aj napriek prijatým pripomienkam bude naďalej

⁽¹³⁰⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie (Ú. v. EÚ L 433 I, 22.12.2020, s. 1).

⁽¹³¹⁾ Pre podrobnejšiu analýzu nariadenia o podmienenosti pozri Gregorio Merino, A., El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, č. 71, 2022, s. 11 – 26.

domnievať, že sú splnené podmienky na uplatnenie nariadenia, navrhne po opätovnom vypočutí dotknutého členského štátu Rade opatrenia, najmä v súvislosti s primeranosťou opatrení. Rada bude následne mať jeden mesiac (pričom toto obdobie je možné predĺžiť najviac o dva mesiace) na prijatie rozhodnutia kvalifikovanou väčšinou na základe návrhu Komisie v tejto veci.

Nariadenie bolo napadnuté Maďarskom a Poľskom vo veciach C-156/21 a C-157/21, ktoré požadovali, aby ho Súdny dvor zrušil.

Súdny dvor sa vecami zaoberal v zrýchlenom konaní. Žalujúce štáty podali žaloby 11. marca 2021 a rozhodnutie bolo prijaté o 11 mesiacov neskôr. Komisia a desať členských štátov vstúpili do konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady. Pojednávanie sa konalo 11. a 12. októbra 2021. Dňa 2. decembra 2021 poskytol generálny advokát, Campos Sánchez-Bordona, svoje dve stanoviská ⁽¹³²⁾.

Súdny dvor tieto veci pridelil plénu, čo sa stáva veľmi zriedkavo, a potvrdil ich ústavnú dôležitosť, ktorá vyplývala aj z počtu štátov, ktoré vstúpili do konania. Žalobcovia vzniesli mnohé námietky, ktoré zahŕňali významné otázky v oblasti práva EÚ. Žalobcovia zároveň pred Súdnym dvorom predostreli určité argumenty, ktoré sa týkali základných otázok v súvislosti s povahou EÚ, požiadavkami práva EÚ a právnym postavením členských štátov v rámci EÚ.

Súdny dvor v rozsudkoch zo 16. februára 2022 ⁽¹³³⁾ potvrdil platnosť nariadenia. Ide o zásadné rozsudky, ktoré prehodnocujú významné body ústavného práva EÚ a sú prvé svojho druhu v rámci judikatúry. V tejto kapitole sa uvádza zhrnutie rozsudkov, analyzujú sa ich dôsledky pre nariadenie a všeobecne pre právo EÚ a zvažuje sa ich vplyv na budúce uplatňovanie a výklad nariadenia.

2. Rozsudky

Rozsudky sa zaoberajú viacerými argumentmi vznesenými žalobcami, ktorí vzniesli mnohé námietky, pričom niektoré z nich sa prekrývajú. Aby sa predišlo nesprávnemu výkladu alebo prílišnému zameraniu sa na jeden bod alebo konkrétne vety či slová, rozsudky sa musia vykladať vcelku.

Toto zhrnutie sa zameria na tieto otázky: i) správnosť právneho základu nariadenia; ii) argument týkajúci sa obchádzania článku 7 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ); iii) argumenty založené na zásade právnej istoty a iv) iné aspekty rozsudkov.

⁽¹³²⁾ Stanovisko z 2. decembra 2021, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2021:974 a stanovisko vo veci Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2021:978.

⁽¹³³⁾ Rozsudok zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97 a rozsudok vo veci Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98. Body z rozsudkov sú citované priamo v texte. Pokiaľ nie je uvedené inak, prvé číslo odkazuje na bod v rozsudku vo veci C-156/21 a druhé číslo na bod v rozsudku vo veci C-157/21.

2.1. Právny základ

Ako sa podrobnejšie uvádza v oddiele 3 ďalej, najzaujímavejšie časti odôvodnenia týkajúce sa právneho základu sú časti, v ktorých Súdny dvor zdôrazňuje zásadný význam a záväznú povahu hodnôt, na ktorých je založená EÚ (článok 2 ZEÚ).

Súdny dvor po prvé potvrdzuje, že článok 322 ods. 1 písm. a) Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), ktorým sa zákonodarcovi EÚ umožňuje prijímať „rozpočtové pravidlá“, je správnym právnym základom nariadenia (body 153, 182). Súdny dvor po podrobnej analýze jeho cieľa a obsahu usudzuje, že sa v ňom stanovujú pravidlá na ochranu rozpočtu EÚ „počas jeho uplatňovania“. Jasne to vyplýva z jeho spúšťačích kritérií, finančnej povahy opatrení, ktoré možno prijať, a podmienok prijatia a zrušenia opatrení (body 110 – 114, 124 – 128).

Súdny dvor predovšetkým zastáva názor, že účelom nariadenia je „chrániť rozpočet Únie pred zásahmi, ktoré dostatočne priamym spôsobom vyplývajú z porušovania zásad právneho štátu v členskom štáte, a nie ukladať sankcie za samotné tieto porušenia“ (body 119, 137). Pokiaľ ide o proporcionalitu opatrení, Súdny dvor preto rozhodol, že opatrenia musia byť „obmedzené iba na to, čo je nevyhnutné so zreteľom na skutočný alebo potenciálny vplyv porušení zásad právneho štátu na finančné riadenie rozpočtu Únie alebo finančné záujmy Únie“ (body 112, 126).

Súdny dvor takisto konštatuje, že Komisia musí navrhnúť zrušenie prijatých opatrení „keď už nie sú splnené podmienky stanovené v článku 4 nariadenia, a teda najmä vtedy, keď už nie je ovplyvnené správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochrana jej finančných záujmov, prípadne už neexistuje závažné riziko takého ovplyvnenia [...] tieto opatrenia je potrebné zrušiť, keď vplyv na plnenie rozpočtu pominie, hoci zistené porušenia zásad právneho štátu môžu pretrvávajúť“ (body 113, 127).

Pokiaľ ide o článok 2 ZEÚ, žalobcovia argumentovali, že mechanizmus podmienenosti musí byť spojený s konkrétnym opatrením EÚ, nemožno ho ohraničiť ako medzisektorový mechanizmus spojený s hodnotami a nemôže sa týkať všetkých oblastí opatrení EÚ. Súdny dvor v reakcii rozhodol, že „Európska Únia je založená na hodnotách, medzi ktoré patrí právny štát, pričom tieto hodnoty sú spoločné pre členské štáty“. „Ich dodržiavanie predstavuje podmienku vstupu do Európskej únie, ktorú musí splniť každý európsky štát, ktorý sa chce stať jej členom“ (body 124, 142), a „dodržiavanie hodnôt zahrnutých v článku 2 ZEÚ členským štátom je podmienkou na požívanie všetkých práv vyplývajúcich z uplatňovania zmlúv na daný členský štát“. To „nemôžno redukovať na povinnosť, ktorú musí splniť kandidátska krajina, aby mohla vstúpiť do Európskej únie, a od ktorej je po vstupe do Európskej únie oslobodená“ (body 126, 144). Navyše, „článok 2 nevyjadruje len smerovanie alebo úmysly politickej povahy“ (rozsudok vo veci C-156/21, bod 232). Súdny dvor rozhodol, že uvedené základné hodnoty „definujú samotnú identitu Európskej únie ako spoločného právneho poriadku. Európska únia teda musí byť schopná obhajovať tieto hodnoty v medziach svojich právomocí, ktoré jej priznávajú Zmluvy“ (body 127, 145).

Súdny dvor dospel k záveru, že „v súlade so zásadou prenesenia právomocí zakotvenou v článku 5 ods. 2 ZEÚ, ako aj so zásadou súladu politík Európskej únie stanovenou v článku 7 ZFEÚ môže byť právny štát [...] základom pre mechanizmus podmienenosti, na ktorý sa vzťahuje pojem „rozpočtové pravidlá“ v zmysle článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ“ (body 128, 146).

Súdny dvor na tomto mieste takisto konštatuje, že rozpočet EÚ je „jedným zo základných nástrojov, ktoré umožňujú konkretizovať v politikách a činnostiach Únie zásadu solidarity spomenutú v článku 2 ZEÚ“.

„Uplatňovanie tejto zásady prostredníctvom rozpočtu Únie je založené na vzájomnej dôvere členských štátov v zodpovedné využívanie spoločných zdrojov zahrnutých do uvedeného rozpočtu“ (body 129, 147).

Súdny dvor uvádza, že „existuje jasný vzťah medzi dodržiavaním hodnoty právneho štátu na jednej strane a efektívnym plnením rozpočtu Únie v súlade

so zásadami správneho finančného riadenia, ako aj s ochranou finančných záujmov Únie na druhej strane“ (body 130, 148).

Súdny dvor dodáva, že „správne finančné riadenie a finančné záujmy totiž môžu byť vážne ohrozené porušovaním zásad právneho štátu v členskom štáte, lebo toto porušovanie môže mať za následok najmä to, že nebude zaručené, že výdavky kryté rozpočtom Únie spĺňajú všetky podmienky financovania, ktoré stanovuje právo EÚ“ (body 131, 149).

Dodržanie uvedených podmienok a cieľov predovšetkým „nemožno v plnej miere zaručiť bez účinného súdneho preskúmania, ktoré má zabezpečiť dodržiavanie práva EÚ; pričom existencia takéhoto skúmania zo strany nezávislých súdov v členských štátoch a na úrovni EÚ je vlastná právnemu štátu“ (body 132, 150).

Súdny dvor takisto uvádza, že mechanizmus podmienenosti neumožňuje inštitúciám skúmať situácie, ktoré nepatria do rozsahu pôsobnosti práva EÚ. Konkrétne, postup „môže Komisia uplatniť, len ak konštatuje, že existujú primerané dôvody vychádzať nielen z toho, že v členskom štáte dochádza k porušovaniu zásad právneho štátu, ale predovšetkým že tieto porušenia dostatočne priamym spôsobom ovplyvňujú správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu jej finančných záujmov, alebo že existuje závažné riziko takého ovplyvňovania“ (body 141, 159). Okrem toho, „aby sa na porušenia zásad právneho štátu vzťahoval mechanizmus horizontálnej podmienenosti zavedený v článku 4 ods. 1, musia sa týkať situácií alebo konaní orgánov, ktoré sú vymenované v článku 4 ods. 2 písm. a) až h), a musia byť významné pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo pre ochranu finančných záujmov Únie“ (body 142, 160).

V prípade Súdneho dvora „tento význam možno predpokladať, pokiaľ ide o činnosť orgánov poverených plnením rozpočtu Únie, ako aj jeho kontrolou, monitorovaním a finančným auditom“ (body 143, 161). Na služby vyšetrovania a prokuratúru, prevenciu a ukladanie sankcií vnútroštátnymi súdmi alebo správnyimi orgánmi za porušenie práva EÚ, súdne preskúmanie,

vymáhanie, spoluprácu s Európskym úradom pre boj proti podvodom a Európskou prokuratúrou a iné situácie a konania uvedené v článku 4 ods. 2 písm. h) ⁽¹³⁴⁾ sa nariadenie vzťahuje len vtedy, keď sú relevantné pre správne finančné riadenie rozpočtu EÚ alebo ochranu finančných záujmov EÚ (body 143, 161 a 177). Okrem toho, „vhodné opatrenia môžu byť na základe tohto nariadenia prijaté, len ak sa preukáže, že také situácie znamenajú porušenie zásad právneho štátu, ktoré dostatočne priamym spôsobom ovplyvňuje toto správne finančné riadenie alebo ochranu finančných záujmov Únie, prípadne že existuje závažné riziko takého ovplyvňovania“ (bod 144, 162).

Súdny dvor chápe pojem „dostatočne priamym spôsobom“ uvedený v článku 4 ods. 1 nariadenia tak, že si vyžaduje „aby bola preukázaná skutočná súvislosť [un lien réel] medzi týmito porušeniami a ovplyvnením alebo závažným rizikom ovplyvnenia“ (body 147, 165). Rovnaké chápanie sa znova pripomína v iných častiach rozsudkov (body 176, 179 a 215).

Súdny dvor v tejto súvislosti zdôrazňuje procesné požiadavky stanovené v článku 6 nariadenia, ktoré vzhľadom na odôvodnenie 16 znamenajú, že Komisia musí pri vykonávaní posúdenia „vychádzať z konkrétnych skutočností a dodržiavať zásady objektivity, nediskriminácie a rovnosti členských štátov pred Zmluvami“ (body 148, 166). Posúdenie porušení právneho štátu by malo byť „objektívne, nestranné a spravodlivé“. Dodržiavanie týchto povinností podlieha „plnohodnotnému preskúmaniu Súdnym dvorom“ (body 149, 167).

Pokiaľ ide o tvrdenia, podľa ktorých podmienenosť nie je spojená s presnými povinnosťami, Súdny dvor rozhodol, že „dodržiavanie zásad právneho štátu je však pre členské štáty povinnosťou dosiahnuť určitý výsledok, ktorá [...] priamo vyplýva z ich členstva v Únii“. Uvedené zásady „sú predmetom bohatej judikatúry Súdneho dvora“ (rozsudok vo veci C-157/21, bod 169) a „od normotvorcu nemožno požadovať, aby v rámci takého mechanizmu podmienenosti uviedol všetky prípady, ktoré predstavujú porušenie zásad právneho štátu, keďže také porušenie sa vyznačuje nesplnením požiadaviek, ktoré členské štáty dostatočne konkrétne a presne poznajú“ (tamže, bod 171).

Hoci situácie, na ktoré sa vzťahuje mechanizmus podmienenosti, sú vyčerpávajúce, zoznam uvedený v článku 4 ods. 2 je naďalej flexibilný: „Z článku 4 ods. 1 v spojení s článkom 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia totiž vyplýva, že vhodné opatrenia sa prijímú, ak sa preukáže, že došlo k porušeniu jednej zo zásad uvedených v článku 2 písm. a) tohto nariadenia a toto porušenie sa týka situácie, ktorú možno pripísať orgánu členského štátu, alebo konania takého orgánu, pokiaľ má táto situácia alebo konanie význam pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu jej finančných záujmov a pokiaľ uvedené porušovanie dostatočne priamym spôsobom ovplyvňuje správne finančné riadenie alebo finančné záujmy, prípadne existuje závažné riziko takého ovplyvňovania“ (tamže, bod 174).

⁽¹³⁴⁾ Článok 4 ods. 2 písm. h) je doložkou proti obchádzaniu, ktorá sa okrem špecifickjších situácií uvedených v článku 4 ods. 2 písm. a) – g) vzťahuje na „iné situácie alebo konanie orgánov“.

Súdny dvor napokon uvádza, že nariadenie „sa môže týkať aj porušení zásad právneho štátu, ktoré majú vplyv na výber vlastných zdrojov Únie“ (tamže, bod 186). Táto myšlienka sa opakuje aj v iných častiach rozsudkov (body 265, 297).

2.2. Obchádzanie článku 7 Zmluvy o Európskej únii a článku 269 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

V článku 7 ZEÚ sa stanovuje osobitný postup v prípade závažných a pretrvávajúcich porušení hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ zo strany členských štátov. Súdny dvor zamietá tvrdenie, že uvedený postup je jediný spôsob, ako ochrániť hodnoty EÚ a že porušenie týchto hodnôt môže určiť len Európska rada konajúc jednohlasne.

Súdny dvor konštatuje, že „okrem postupu stanoveného v článku 7 ZEÚ totiž mnohé iné ustanovenia Zmlúv, často konkretizované rôznymi aktmi sekundárneho práva, priznávajú inštitúciám EÚ právomoc skúmať, konštatovať a v prípade potreby sankcionovať porušenia hodnôt obsiahnutých v článku 2 ZEÚ, ku ktorým dôjde v členskom štáte“ (body 159, 195).

Súdny dvor opakuje svoju judikatúru týkajúcu sa článku 19 ZEÚ a článkov 47 až 50 Charty, v ktorých sa „konkretizuje hodnota právneho štátu“ (body 161, 197). V článku 19 ods. 1 ZEÚ sa od členských štátov požaduje „zaviesť systém opravných prostriedkov a postupov, ktoré občanom zabezpečia dodržiavanie ich práva na účinnú súdnu ochranu v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie“ (body 161, 197). Ukladá sa ním „jasná a presná povinnosť dosiahnuť určitý výsledok, s ktorou nie je spojená nijaká podmienka, pokiaľ ide o nezávislosť, ktorou sa musia vyznačovať súdy vykladajúce a uplatňujúce právo Únie“ (body 162, 198).

Súdny dvor zároveň na základe predošlej judikatúry rozhodol, že „pokiaľ má normotvorca Únie na tento účel právny základ, môže v akte sekundárneho práva zaviesť iné postupy, ktoré sa týkajú hodnôt upravených v článku 2 ZEÚ, medzi ktoré patrí právny štát, ak majú tieto postupy odlišný cieľ a predmet než postup stanovený v článku 7 ZEÚ“ (body 168, 207). Na základe podrobnej analýzy Súdny dvor dospel k záveru, že účel a predmet mechanizmu podmienenosti je skutočne iný ako účel a predmet postupu stanoveného v článku 7 ZEÚ (body 169 – 180, 208 – 220).

Súdny dvor takisto ujasňuje, že zapojenie Rady do postupu je náležité odôvodnené na základe článku 291 ods. 2 ZFEÚ a nepredstavuje porušenie právomoci Komisie plniť rozpočet EÚ na základe článku 317 ZFEÚ. V uvedenom ustanovení sa Komisia poveruje riadením, monitorovaním, kontrolou a auditom rozpočtových prostriedkov, pričom mechanizmus podmienenosti tento rámec prekračuje (rozsudok vo veci C-156/21, body 184 – 189).

Pokiaľ ide o Európsku radu, Súdny dvor rozhodol, že hoci „odôvodnenie 26 napadnutého nariadenia stanovuje, že Európska rada sa môže na žiadosť členského štátu, voči ktorému sa vedie konanie [...], zaoberať otázkou dodržiavania zásady objektivity, zákazu diskriminácie

a rovnosti členských štátov pred Zmluvami v rámci tohto postupu, stačí však poukázať na to, že taký výnimočný zásah Európskej rady nie je upravený v článku 6 ani v nijakom inom ustanovení uvedeného nariadenia. Za týchto podmienok a vzhľadom na to, že preambula aktu EÚ nie je záväzná [...], nie je možné odvolávať sa na odôvodnenie 26 na účely odchýlky od samotných ustanovení napadnutého nariadenia ani na účely výkladu týchto ustanovení v zmysle, ktorý je v rozpore s ich znením“ (tamže, bod 191).

Súdny dvor takisto zamietá argumenty týkajúce sa článku 269 ZFEÚ, ktoré sa „týkajú len skúmania zákonnosti aktu prijatého Európskou radou alebo Radou podľa článku 7 ZEÚ“ (rozsudok vo veci C-157/21, bod 225). Naproti tomu, preskúmanie zákonnosti rozhodnutí na základe nariadenia „nepatrí do pôsobnosti článku 269 ZFEÚ, a teda sa naň nevzťahujú špecifické pravidlá stanovené v tomto článku“ (tamže, bod 226).

2.3. Zásada právnej istoty

Súdny dvor zároveň zamietá argumenty týkajúce sa zásady právnej istoty. Uvedená časť rozsudku obsahuje určité náznaky týkajúce sa konkrétneho uplatňovania mechanizmu podmienenosti, najmä v súvislosti s koncepciami „rizika“ a „prepojenia“.

Po prvé, vymedzenie právneho štátu v článku 2 ods. a) nariadenia nie je vyčerpávajúce, „ale len na účely tohto nariadenia špecifikuje viaceré zásady, na ktoré sa vzťahuje a ktoré sú podľa normotvorcu EÚ najrelevantnejšie z hľadiska predmetu uvedeného nariadenia, ktorým je zabezpečiť ochranu rozpočtu Únie“ (body 227, 323). Táto koncepcia sa chápe tak, že odkazuje na „hodnotu Únie zakotvenú v článku 2 ZEÚ“ (rozsudok vo veci C-156/21, bod 228).

Podľa Súdneho dvora pojem použitý v článku 2 písm. a) neprekračuje obmedzenia koncepcie „právneho štátu“. Preto „odkaz na ochranu základných práv len ilustruje požiadavky zásady účinnej súdnej ochrany“. Súdny dvor dodáva, že „v článku 2 ZEÚ je síce osobitne uvedený právny štát ako spoločná hodnota členských štátov a zásada zákazu diskriminácie, treba však konštatovať, že členský štát, ktorého spoločnosť sa vyznačuje diskrimináciou, nemožno považovať za zabezpečujúci rešpektovanie právneho štátu v zmysle tejto spoločnej hodnoty“ (body 229, 324).

Súdny dvor uvádza, že v súlade s článkom 4 ods. 2 ZEÚ „Európska únia rešpektuje národnú identitu členských štátov“ (rozsudok vo veci C-156/21, bod 233), ale nevytvára to právnu neistotu, pokiaľ ide o uplatňovanie mechanizmu podmienenosti. Skutočne, „bez ohľadu na to, že Komisia a Rada musia pri posudzovaní náležite zohľadniť špecifické okolnosti a kontext každého konania vedeného na základe napadnutého nariadenia a predovšetkým musia vziať do úvahy osobitosti právneho systému dotknutého členského štátu a právomoc voľnej úvahy, ktorú členský štát má pri uplatňovaní zásad právneho štátu, teda táto požiadavka nie je nezlučiteľná s uplatňovaním jednotných kritérií posudzovania“ (bod 235, 283).

Súdny dvor veľmi neobjasňuje výklad výrazu „iné situácie alebo konanie orgánov“ použitého v článku 4 ods. 2 písm. h) nariadenia. Uvádza len to, že „z článku 4 ods. 1 v spojení s článkom 4 ods. 2 písm. h) napadnutého nariadenia vyplýva, že vhodné opatrenia sa prijímú, ak sa preukáže, že došlo k porušeniu jednej zo zásad uvedených v článku 2 písm. a) tohto nariadenia a toto porušenie sa týka situácie, ktorú možno pripísať orgánu členského štátu, alebo konania takého orgánu, pokiaľ má táto situácia alebo konanie význam pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu jej finančných záujmov a pokiaľ uvedené porušovanie dostatočne priamym spôsobom ovplyvňuje správne finančné riadenie alebo finančné záujmy, prípadne existuje závažné riziko takého ovplyvňovania“ (rozsudok vo veci C-156/21, bod 253).

Pokiaľ ide o koncepciu „rizika“ v článku 4 ods. 1 nariadenia, „bolo by nezlučiteľné s požiadavkami správneho finančného riadenia rozpočtu Únie a ochrany jej finančných záujmov obmedziť prijatie vhodných opatrení na prípady preukázaného ovplyvnenia správneho finančného riadenia alebo finančných záujmov. Toto obmedzenie by sa totiž rovnalo vylúčeniu prijatia vhodných opatrení v prípadoch, keď takéto ovplyvnenie síce ešte nie je preukázané, ale možno ho dôvodne očakávať, keďže jeho existencia je vysoko pravdepodobná. Také obmedzenie by teda mohlo narušiť cieľ napadnutého nariadenia“ (tamže, bod 262).

Súdny dvor dodáva, že koncepcie „správneho finančného riadenia“ a „ochrany finančných záujmov Únie“ sú vymedzené v právnych predpisoch EÚ: nariadení o rozpočtových pravidlách a nariadení o Európskom úrade pre boj proti podvodom (body 263 – 265, 295 – 296). Idú ďaleko nad rámec boja proti nezrovnalostiam a podvodom (rozsudok vo veci C-156/21, bod 265).

V prípade Súdneho dvora „predchádzanie ovplyvňovaniu v zmysle článku 4 ods. 1 napadnutého nariadenia je teda doplnkom k náprave takého ovplyvňovania, ktorý je vlastný jednak pojmu ‚správne finančné riadenie‘ a jednak pojmu ‚ochrana finančných záujmov Únie‘, v dôsledku čoho ho treba považovať za trvalú a horizontálnu požiadavku rozpočtových právnych predpisov EÚ“ (body 266, 294, 298).

V súvislosti s podmienkou závažného rizika v článku 4 ods. 1 Súdny dvor rozhodol, že je nevyhnutné „preukázať, že realizácia tohto rizika je vysoko pravdepodobná v súvislosti so situáciami alebo konaním orgánov podľa článku 4 ods. 2 napadnutého nariadenia, pričom vhodné opatrenia môžu byť napokon prijaté len pod podmienkou dostatočne priameho vzťahu, t. j. ak sa preukáže skutočná súvislosť medzi porušením jednej zo zásad právneho štátu a týmto závažným rizikom“ (body 267, 299).

Zásada právnej istoty je takisto dodržaná, pokiaľ ide o opatrenia, ktoré možno prijať na základe nariadenia. V článku 5 ods. 1 nariadenia „sú taxatívne vymenované jednotlivé ochranné opatrenia, ktoré môžu byť prijaté“ (body 269, 301). Prijaté opatrenia „musia byť úplne primerané vplyvu zistených porušení zásad právneho štátu na rozpočet Únie alebo na ochranu jej finančných záujmov“ (body 271, 302).

Pokiaľ ide o výraz „pokiaľ je to možné“ v článku 5 ods. 3 nariadenia ⁽¹³⁵⁾, súd rozhodol, že „umožňuje prijatie opatrení týkajúcich sa iných činností Únie, než sú činnosti ovplyvnené týmito porušením, len ak nie je alebo už nie je možné zamerať sa na uvedené činnosti, prípadne ak je možné zamerať sa na ne len nedostatočne z hľadiska dosiahnutia cieľa napadnutého nariadenia [...] takže tieto opatrenia sú nevyhnutné na dosiahnutie uvedeného cieľa“ (rozsudok vo veci C-156/21, bod 275). Inštitúcie musia stanoviť, aby bolo prijatie opatrení v súvislosti s ostatnými činnosťami „nevyhnutné na zabezpečenie ochrany rozpočtu Únie v celom rozsahu“ (tamže, bod 277).

Pokiaľ ide o zdroje informácií, ktoré sa majú použiť pri posúdení, „Komisia má povinnosť starostlivo preskúmať skutkové okolnosti z hľadiska podmienok stanovených v článku 4 napadnutého nariadenia“. To isté platí pre požiadavku proporcionality opatrení (tamže, bod 283). V súlade s odôvodneniami 16 a 26 nariadenia, by posúdenie malo byť „objektívne, nestranné a spravodlivé, rešpektovať zásady objektivity, zákazu diskriminácie a rovnosti členských štátov pred Zmluvami a malo by sa vykonávať na základe nestranného prístupu založeného na dôkazoch“ (tamže, bod 284). Komisia preto musí zabezpečiť, „aby informácie, ktoré používa, boli relevantné a aby zdroje týchto informácií boli spoľahlivé“ (bod 285, 341).

2.4. Ďalšie otázky

Súdny dvor zamietol argument Poľska, že nariadenie je nezákonné, pretože nebolo predložené národným parlamentom na preskúmanie subsidiarity podľa Protokolu č. 2 k zmluvám (rozsudok vo veci C-157/21, bod 242). Nariadenie, „ktoré obsahuje rozpočtové pravidlá upravujúce postup zostavovania a plnenia rozpočtu Únie v zmysle článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ, patrí do výkonu právomoci Európskej únie týkajúcej sa jej fungovania, ktorú z jej povahy môže vykonávať len samotná Únia. Zásada subsidiarity sa preto neuplatní“ (tamže, bod 241).

Súdny dvor rovnako zamietol argument Poľska, že nariadenie porušuje článok 4 ods. 1, článok 5 ods. 1 a článok 4 ods. 2 ZEÚ, keďže sa týka oblastí výlučnej vnútroštátnej právomoci a zasahuje do základných štátnych funkcií, a to na základe svojich vyjadrení v iných častiach rozsudku. Súdny dvor pripomenul, že článok 2 ZEÚ „nevyjadruje len smerovanie alebo úmysly politickej povahy, ale obsahuje hodnoty, ktoré súvisia [...] so samotnou identitou Európskej únie ako spoločného právneho poriadku, pričom tieto hodnoty sú konkretizované v zásadách obsahujúcich právne záväzné povinnosti pre členské štáty“ (body 232, 264). Dodal, že „hoci však ako vyplýva z článku 4 ods. 2 ZEÚ, Únia rešpektuje národnú identitu členských štátov, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch, takže tieto štáty majú určitú mieru voľnej úvahy pri zabezpečovaní uplatňovania zásad právneho štátu, nijako z toho nevyplýva, že táto povinnosť dosiahnuť určitý výsledok môže byť odlišná v závislosti od členského štátu“ (body 233, 265). Súdny dvor pripomenul, že posúdenie sa musí vykonať v súlade s jednotnými kritériami (rozsudok vo veci C-157/21, bod 283).

⁽¹³⁵⁾ „Opatrenia sa v čo najväčšej možnej miere zameriavajú na činnosti Únie ovplyvnené porušeniami.“

Pokiaľ ide o proporionalitu opatrení, „je v rozhodujúcej miere zabezpečená kritériom ‚vplyvu‘ porušení zásad právneho štátu na správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo na ochranu jej finančných záujmov. Čo sa týka kritérií založených na povahe, trvaní, závažnosti a rozsahu týchto porušení, môžu sa ‚náležite zohľadniť‘ len na účely určenia rozsahu tohto vplyvu, ktorý sa môže líšiť v závislosti od vlastností zistených porušení“ (rozsudok vo veci C-156/21, bod 331).

Nakoniec, pokiaľ ide o porušenia, ktoré majú „systematickú povahu, takže majú vplyv aj na iné oblasti, než sú tie, ktoré sú relevantné pre správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo pre ochranu jej finančných záujmov“, Súdny dvor rozhodol, „že ak môže také porušenie ovplyvniť aj správne finančné riadenie rozpočtu Únie alebo ochranu jej finančných záujmov, prípadne ak existuje závažné riziko takeého ovplyvnenia, Únii nemožno vytýkať, že uplatní prostriedky potrebné na ochranu tohto správneho riadenia a finančných záujmov“ (rozsudok vo veci C-157/21, bod 362).

3. Právna analýza

3.1. Všeobecné úvahy

Komisia pôvodne predložila svoj legislatívny návrh v rámci balíka právnych textov týkajúcich sa viacročného finančného rámca (VFR) na roky 2021 – 2027. Toto spojenie viedlo k pripojeniu návrhu nariadenia o podmienenosti k zvyšku balíka. Žalujúce štáty v určitom momente oznámili, že budú namietat voči balíku VFR a programu NextGenerationEU, ktorý si vyžadoval jednomyselný súhlas v Rade, ak by bolo prijaté nariadenie o podmienenosti. Európska rada dosiahla globálny politický kompromis až v decembri 2020.

Nariadeniu o podmienenosti nemožno uprieť jeho význam a potenciál. Nariadenie je skutočne zásadnou právnou inováciou rozpočtového rámca EÚ, ako aj EÚ ako celku. Napriek obmedzenému rozsahu pôsobnosti súvisiacemu s jeho právnym základom má potenciál viesť k novému trendu, pokiaľ ide o rozpočtovú ochranu v súvislosti s právnym štátom v EÚ, predstavujúc príklad, ktorý by sa mohol nasledovať aj v iných oblastiach.

Navyše, napriek tomu, že proces jeho prijatia bol politicky prepojený s rokovaniami o balíku VFR, toto nariadenie na rozdiel od VFR nie je dočasné. Predstavuje trvalý právny rámec, ktorý bude uplatniteľný aj po súčasnom VFR.

V tejto súvislosti sú užitočné rozsudky o platnosti nariadenia o podmienenosti. Predstavujú veľmi bohaté precedensy a obsahujú viaceré zaujímavé vyhlásenia v súvislosti s judikatúrou Súdneho dvora týkajúcou sa základných hodnôt EÚ. Platnosť nariadenia bola potvrdená v plnom rozsahu Súdny dvorom.

Súdny dvor vo svojich rozsudkoch potvrdil platnosť nariadenia „v takom stave, v akom je“, bez toho aby ho podmienil osobitnými alebo obmedzujúcimi výkladmi jeho ustanovení. Súdny dvor

poskytuje abstraktné preskúmanie zákonnosti na základe ustanovení a odôvodnení nariadenia. Rozsudky treba vykladať s osobitnou pozornosťou, keďže jazyk, ktorý je v nich použitý, sa môže zdať nový, hoci v skutočnosti reprodukuje ustanovenia či odôvodnenia nariadenia.

Hoci rozsudky obsahujú určité užitočné usmernenia týkajúce sa špecifických právnych otázok, ako vysvetlíme v oddiele 3.3 ďalej, nepredurčujú ani akokoľvek neohrozujú možné budúce uplatňovanie nariadenia v súvislosti so špecifickými situáciami v členských štátoch. Z právneho hľadiska ponechávajú dvere otvorené dokorán účinnej aplikácii nástroja, ak na to budú splnené podmienky.

3.2. Hodnoty Európskej únie a právneho štátu

Samotné nariadenie o podmienenosti, ako aj úvahy v rozsudkoch Súdneho dvora majú významné následky na miesto právneho štátu v rámci EÚ presahujúc finančné úvahy.

V súvislosti s judikatúrou Súdneho dvora týkajúcou sa hodnôt EÚ, ktorá predstavuje rozmer, kde sú rozsudky obzvlášť bohaté a poučné, je potrebné zdôrazniť niekoľko bodov.

Rešpektovanie uvedených hodnôt nie je len podmienkou vstupu do EÚ. Je aj „podmienkou požívania všetkých práv vyplývajúcich z uplatňovania Zmlúv na tento členský štát“ vrátane hospodárskych prínosov spojených s plnením rozpočtu EÚ. Súdny dvor uvádza, že túto podmienku „nemôžno redukovať na povinnosť, ktorú musí splniť kandidátska krajina, aby mohla vstúpiť do

Po prvé, Súdny dvor rozhodol, že EÚ má svoju vlastnú ústavnú identitu založenú na všetkých základných hodnotách uvedených v článku 2 ZEÚ vrátane jeho dvoch viet, pričom druhá veta je rovnako dôležitá ako prvá.

Európskej únie, a od ktorej je po vstupe do Únie oslobodená“. Je to trvalá povinnosť spojená s členstvom v EÚ. EÚ a jej inštitúcie okrem toho „musia byť schopné chrániť“ uvedené hodnoty, ktoré nie sú len programovými „túžbami“ v zmluvách, ale zahŕňajú aj právne záväzné povinnosti vyplývajúce pre členské štáty, ako sa spresňuje v rôznych pravidlách stanovených v zmluvách. Celkovou správou tejto časti rozsudkov je silné prehodnotenie podstaty európskej integrácie a to, že jej obrana a podpora sú úlohou a zodpovednosťou všetkých inštitúcií. Je potrebné poznamenať, že „ústavná identita“ EÚ nemá agresívnu, konkretizačnú ani ospravedlňujúcu povahu, ako to je v prípade ústavnej identity predkladanej niektorými ústavnými súdmi. Je to identita založená na zhodnosti, tom, čo nás spája ako Európanov, a nie na tom, čo ľudia EÚ rozdeľuje, alebo na ich právnych poriadkoch.

Po druhé, ochrana uvedených hodnôt nie je a nemala by byť obmedzená na politický postup podľa článku 7 ZEÚ. Naopak, hodnoty prenikajú právnym poriadkom EÚ ako celkom vrátane primárneho a sekundárneho práva a zabezpečujú jeho súdržnosť. Na základe toho by sa mali chrániť a podporovať v rámci všetkých politik EÚ. Z hľadiska požiadavky na súlad všetkých politik a činností EÚ a cieľov EÚ sa v rozsudkoch uvádza širšia povinnosť posudzovať potrebu

začleňovať hodnoty do všetkých uvedených politík a činností, pokiaľ sú relevantné a potrebné. Podľa všetkého to naznačuje, že požiadavku rešpektovať všetky hodnoty EÚ a nielen právny štát by Komisia mala posúdiť pri navrhovaní všetkých projektov v oblasti politiky ⁽¹³⁶⁾.

Po tretie, hoci existujú rozdiely v spôsoboch, akými sa členské štáty organizujú s cieľom zabezpečiť rešpektovanie základných hodnôt EÚ, napríklad v súvislosti s právnym štátom a organizáciou súdnictva alebo v súvislosti s demokratickými procesmi, neznamená to, že medzi členskými štátmi budú existovať rozdiely v povinnostiach, ktoré z nich pramenia. Pokiaľ ide o právny štát, Súdny dvor rozhodol, že jeho rešpektovanie by sa malo posudzovať na základe jednotných kritérií a že obsah rôznych zásad právneho štátu je členským štátom jasný a známy.

Po štvrté, vymedzenie zásady právneho štátu v článku 2 písm. a) nariadenia sa akceptuje ako súčasť mechanizmu podmienenosti. Je samostatné a zároveň úzko prepojené s článkom 2 ZEÚ. Zahŕňa niektoré zložky koncepcie právneho štátu a nemalo by sa vnímať ako vyčerpávajúce. Malo by sa chápať vzhľadom na ostatné hodnoty EÚ, s ktorými vytvára súdržný systém. Súdny dvor objasňuje, že základné práva sú súčasťou vymedzenia z dôvodu ich spojitosti so zásadou účinnej súdnej ochrany zo strany nezávislých súdov. Nediskriminácia je upravená samostatne, keďže „členský štát, ktorého spoločnosť sa vyznačuje diskrimináciou, nemožno považovať za štát, ktorý zabezpečuje dodržiavanie zásad právneho štátu v zmysle tejto spoločnej hodnoty“.

Súdny dvor napokon medzi zásadami právneho štátu dáva prednostné miesto, ako by sa dalo očakávať, požiadavke na účinnú súdnu ochranu nezávislými súdmi, ktorá je kľúčovou požiadavkou právneho štátu. Súdny dvor rozhodol veľmi jasne, že bez nezávislých a efektívnych súdov nemožno zaručiť správne finančné riadenie ani ochranu finančných záujmov EÚ. To je pochopiteľné. Členský štát môže mať zlyhávajúce prostredie právneho štátu, kde sa porušujú iné zásady, a pritom môže zachovávať tú ústrednú zásadu a byť schopný kontrolovať alebo aspoň obmedziť dosah ostatných uvedených porušení. Bez tohto ústredného prvku však členský štát nemôže mať fungujúci právny štát.

3.3. Nariadenie o podmienenosti

3.3.1. Systémové porušovanie

Prvý kľúčový poznatok súvisiaci s nariadením sa týka systémového porušovania. Návrh Komisie sa zameriaval na zovšeobecnené nedostatky, čo je hlavná oblasť, v ktorej by mohlo nariadenie o podmienenosti poskytnúť pridanú hodnotu, keďže v súvislosti s jednotlivými porušeniami právne predpisy EÚ zvyčajne obsahujú účinné prostriedky ochrany rozpočtu. Závery Európskej rady z decembra 2020 neboli úplne jasné z hľadiska otázky, či sa nariadenie rozširuje aj na

⁽¹³⁶⁾ V súvislosti s touto otázkou pozri Halberstam, D. a Schroeder, W., *In defense of its identity: a proposal to mainstream the rule of law in the EU* (Na obranu identity: návrh na posilnenie právneho štátu v EÚ), VerfassungsBlog, 2022 (<https://verfassungsblog.de/in-defense-of-its-identity/>) a Auriel, P., *Le régime général de conditionnalité, remède à la crise de l'État de droit?*, *Revue de l'Union européenne*, 2022, s. 106.

systémové porušovanie. Súdny dvor však v rôznych častiach rozsudkov potvrdil, že nariadenie sa vzťahuje aj na systémové porušovanie. Porušenie teda môže byť jednotlivé alebo systémové. Potvrdzuje to aj odôvodnenie 15 nariadenia ⁽¹³⁷⁾.

Mechanizmus podmienenosti sa týmto odlišuje od postupu podľa článku 7 ZEÚ, v ktorom možno zohľadniť porušenia všetkých zásad, a to aj v prípade, že nepatria do rozsahu pôsobnosti politik EÚ. Napríklad, systémové porušovanie požiadavky na nezávislosť súdnictva by teda bolo pre nariadenie relevantné len v rozsahu, v akom je alebo by mohlo byť relevantné pre činnosti súdnictva súvisiace so správnym finančným riadením rozpočtu EÚ alebo s ochranou finančných záujmov EÚ v občianskych, správnych alebo trestných veciach, kde by mohli byť ohrozené uvedené zásady a záujmy.

Súdny dvor vzhľadom na uvedené správne rozhodol, že uvedené porušenia nie sú upravené komplexne z hľadiska ich všetkých následkov a rozmerov, ale len v rozsahu, v akom sú relevantné pre ochranu rozpočtu EÚ.

3.3.2. Kritériá „dostatočne priamym spôsobom“ a „závažne ohrozuje“

Pokiaľ ide o nariadenie o podmienenosti, Súdny dvor jasne uvádza, že ochrana rozpočtu EÚ je kľúčová na zabezpečenie účinnej činnosti EÚ a je podmienkou solidarity a vzájomnej dôvery. Rozsudky zahŕňajú viaceré objasnenia týkajúce sa toho, ako nariadenie prispieva k zachovaniu tej atmosféry vzájomnej dôvery na základe právneho štátu.

Po prvé je dôležité poznamenať, že Súdny dvor vníma článok 4 ods. 1 ako „samotnú podstatu mechanizmu horizontálnej podmienenosti zavedeného týmto nariadením“. Bez toho ustanovenia by nariadenie stratilo svoj účel. Značné uznanie sa vyjadruje aj článku 4 ods. 2 písm. h), doložke proti obchádzaniu v nariadení, ktorú treba vykladať v spojení s článkom 4 ods. 1. Týmto sa predchádza tvorbe medzier a nedostatkov a zabezpečuje sa účinnosť nariadenia v opísanom prostredí, v niektorých členských štátoch, „kreatívnymi“ opatreniami a pohybujúcimi sa cieľmi.

Po druhé sa v rozsudku objasňuje, že článok 4 ods. 1 sa s odkazom na finančné záujmy EÚ neuplatňuje len na výdavky EÚ, ale aj na jej príjmy, ktoré sú súčasťou uvedených záujmov. Mechanizmus tak chráni financie EÚ ako celok. Je však potrebné poznamenať, že opatrenia stanovené v článku 5 sa týkajú len výdavkov. Toto je relevantné pre uplatňovanie poslednej vety článku 5 ods. 3 nariadenia („Opatrenia sa v čo najväčšej možnej miere zameriavajú na činnosti Únie ovplyvnené porušeniami“). Keďže v článku 5 nie sú stanovené osobitné opatrenia týkajúce sa príjmov a zoznam opatrení je vyčerpávajúci, nápravné opatrenia týkajúce sa porušení, ktoré majú vplyv alebo existuje riziko, že by mohli mať vplyv, na príjmy EÚ, by sa museli zameriavať na činnosti zahŕňajúce výdavky EÚ.

⁽¹³⁷⁾ „Porušenia zásad právneho štátu, najmä tie, ktoré majú vplyv na riadne fungovanie orgánov verejnej moci a účinné súdne preskúmanie, môžu vážne poškodiť finančné záujmy Únie. Týka sa to jednotlivých porušení zásad právneho štátu a ešte viac porušení, ktoré sú rozšírené, alebo sú dôsledkom opakujúcich sa praktík alebo opomenutí zo strany orgánov verejnej moci, alebo dôsledkom všeobecných opatrení prijatých takýmito orgánmi.“

Súdny dvor poskytuje len obmedzené usmernenia v súvislosti s významom pojmov „dostatočne priamym spôsobom“ a „závažne ohrozuje“ uvedených v článku 4 ods. 1 nariadenia.

Pojem „dostatočne priamym spôsobom“ bol do článku doplnený počas rokovaní. Z čisto právneho hľadiska by sa to dalo považovať za normatívny pleonazmus, keďže v ustanovení už sa požaduje, aby sa preukázalo, že porušenia ovplyvňujú alebo závažne ohrozujú správne finančné riadenie rozpočtu EÚ, pričom tieto slovesá predpokladajú existenciu príčinnej súvislosti. Keďže sa požaduje len to, aby porušenie ovplyvňovalo alebo ohrozovalo riadenie rozpočtu EÚ „dostatočne priamym spôsobom“, toto doplnenie mohlo v skutočnosti oslabiť povahu požadovanej súvislosti.

Súdny dvor vykladá význam tohto pojmu „dostatočne priamym spôsobom“ tak, že by mala existovať „skutočná väzba“ (resp., v určitých častiach rozsudkov, „reálna väzba“) medzi porušeniami a ich účinkami na správne finančné riadenie rozpočtu EÚ alebo jeho ohrozením, alebo ochranou finančných záujmov EÚ. Podľa nás to, že Súdny dvor trvá na „skutočnej väzbe“ s finančnými záujmami Únie, je reakciou na opakované argumenty žalobcov týkajúce sa právneho základu. Pri správnom chápaní je to však len synonymom pojmu „dostatočne priamym spôsobom“, pričom veľa nepridáva k jeho chápaniu a určite neoslabuje účinnosť mechanizmu. Súdny dvor preto potvrdzuje výklad, podľa ktorého čisto hypotetické, neisté alebo nejasné účinky alebo riziká nepatria do rozsahu pôsobnosti článku 4 ods. 1 nariadenia, zatiaľ čo ostatné účinky či riziká patria do jeho rozsahu pôsobnosti. Zároveň sa zdá, že Súdny dvor spája požiadavku na skutočnú väzbu s povinnosťou Komisie použiť „prístup založený na dôkazoch“, ako sa uvádza v odôvodnení 26 nariadenia. Možné dôsledky tohto spojenia však nie sú opísané. „Prístup založený na dôkazoch“ by v každom prípade nemal mať rovnaké dôsledky, pokiaľ ide o stanovenie účinkov na správne finančné riadenie rozpočtu EÚ alebo na ochranu finančných záujmov EÚ a pokiaľ ide o stanovenie ich vážneho ohrozenia. V súvislosti s účinkami možno získať jednoznačné dôkazy. Pokiaľ však ide o riziká, v nariadení sa požaduje primerané vyvodzovanie alebo dedukcia v súvislosti s porušením a rizikom, ktoré z neho vyplýva. Súdny dvor to potvrdil aj v rozsudku.

Pokiaľ ide o riziko, Súdny dvor skutočne rozhodol, že preventívna činnosť je horizontálna požiadavka správneho finančného riadenia. Nebolo by teda v súlade s nariadením, keby sa prijímanie primeraných opatrení obmedzilo len na prípady preukázaných účinkov. Pre Súdny dvor riziko existuje, keď účinky, hoci ešte nepreukázané, možno „odôvodnene predpokladať“.

Súdny dvor zdôrazňuje, že v súlade s nariadením musí byť riziko „závažné“. Aby Súdny dvor klasifikoval riziko ako „závažné“, je nevyhnutné „preukázať, že realizácia tohto rizika je vysoko pravdepodobná“ vo vzťahu k situáciám alebo konaniam uvedeným v článku 4 ods. 2 nariadenia. Primerané opatrenia možno prijať, ak sa preukáže existencia dostatočne priamej súvislosti, teda skutočná väzba, medzi porušením a uvedeným závažným rizikom. Hoci to môže vyzeráť tautologicky, z čisto logického hľadiska povinnosť „preukázať“ vysokú pravdepodobnosť výskytu vylučuje prístup založený na právnych domnienkach. Presvedčivé dôvody alebo

argumenty týkajúce sa pravdepodobnosti rizika sú nevyhnutné na riešenie situácií ohrozenia a zabezpečenie skôr preventívnych ako nápravných opatrení.

Použitie pojmov „rozumne predpokladať“ a „vysoká pravdepodobnosť“ v rozsudkoch naznačuje, že podľa Súdneho dvora by preukázanie „závažného rizika“ malo zahŕňať nejakú formu štatistickej analýzy, najmä pokiaľ ide o systémové porušovanie presahujúce oblasť riadenia rozpočtu EÚ, ale zároveň ju aj zahŕňajúce. Napríklad v prípade systémového nedostatku záruk nezávislosti súdnictva požadovaných na základe zmlúv, najmä od výkonnej moci, ktorá je zodpovedná za delegované plnenie rozpočtu EÚ v rámci metódy zdieľaného riadenia, by Komisia musela preukázať, že existuje vysoká pravdepodobnosť systémového porušovania, ktoré by mohlo mať vplyv na zapojenie súdnych orgánov vo významnom počte prípadov podvodu alebo nezrovnalostí, ktoré sa týkajú príslušných orgánov členského štátu a rozpočtu EÚ. Následkom toho by neexistovala žiadna účinná záruka správneho finančného riadenia rozpočtu EÚ ani ochrany finančných záujmov EÚ.

3.3.3. Opatrenia a postup ich prijímania

Pokiaľ ide o proporcionalitu opatrení, Súdny dvor v rôznych častiach rozsudkov trvá na tom, že by sa mala dodržiavať požiadavka „striktnej proporcionality“. Túto časť doplnili rozsudky, keďže v nariadení sa nespresňuje, aký druh proporcionality sa uplatňuje. Je to však primerané a dá sa to očakávať, pretože striktná proporcionalita je potrebná na zachovanie povahy nariadenia, v ktorom sa stanovujú opatrenia na ochranu rozpočtu EÚ.

Opatrenia sa musia kalibrovať predovšetkým s odvolaním sa na finančný dosah porušení na rozpočet EÚ, či už vypočítaný alebo odhadovaný. Na doladenie posúdenia rozsahu vplyvu alebo rizika by sa mala zohľadniť aj závažnosť porušení právneho štátu. Zachováva sa možnosť uvedená v poslednej vete článku 5 ods. 3 nariadenia. Inštitúcie môžu preto prijať opatrenia zacielené aj na iné programy alebo činnosti ako tie, ktoré sú ovplyvnené porušením, ak je to nevyhnutné na poskytnutie náležitej ochrany rozpočtu ako celku.

Súdny dvor pri posudzovaní skutočností na viacerých miestach pripomína procesné povinnosti inštitúcií, najmä Komisie. Komisia je naďalej zodpovedná za svoje posúdenie a spoľahlivosť informácií, na ktorých je posúdenie založené. Opätovne sa pripomínajú aj viaceré zásady stanovené v odôvodneniach nariadenia, ktoré Komisia musí dodržiavať. Súdny dvor konkrétne pripomína, že posúdenie Komisie by malo byť založené na zásadách objektivity, nediskriminácie a rovnakého zaobchádzania s členskými štátmi v súlade so zmluvami. Súdny dvor zdôrazňuje dodržiavanie uvedených procesných požiadaviek a možnosť úplného súdneho preskúmania rozhodnutí o opatreniach ako postačujúce na ochranu pozície dotknutého členského štátu.

Súdny dvor napokon v súvislosti s možným zapojením Európskej rady vzhľadom na odôvodnenie 26 nariadenia o podmienenosti objasnil, že tu nejde o súčasť postupu na základe nariadenia, ale len o politickú možnosť, ktorá nie je záväzná a nemôže sa odchýliť od ustanovení

a lehôt uvedených v právnych predpisoch ani ovplyvniť ich výklad spôsobom, ktorý je v rozpore s ich znením.

Odôvodnenie 26 je známou „núdzovou brzdou“, ktorá je úzko prepojená s podobným odôvodnením v nariadení, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti ⁽¹³⁸⁾. Pri takomto nastavení Európska rada skutočne nedáva EÚ „potrebné podnety na rozvoj“ ani „[ne]vymedzuje jej všeobecné politické smerovanie a priority“, ako sa stanovuje v článku 15 ods. 1 ZEÚ. Namiesto toho vykonáva opatrenie s politickou silou v opačnom smere ako „prestávku“ alebo „prerušenie“ bežnej práce inštitúcií EÚ. Zároveň zasahuje do administratívnych postupov týkajúcich sa plnenia rozpočtu EÚ. Takáto možnosť by sa z inštitucionálneho a právneho hľadiska mohla javiť ako neortodoxná. Pre Súdny dvor by to nepredstavovalo žiadny právny problém, keďže nie je právne záväzná. Tento prístup však vytvára riziko dvoch paralelných svetov: právneho, čoraz formálnejšieho, sveta a sveta možných odchyľujúcich sa politických praktík.

Ak by mala Európska rada prostredníctvom „núdzových brzd“ alebo inak prekročiť rámec svojej riadnej inštitucionálnej úlohy, je veľmi nepravdepodobné, že by to bolo napadnuté pred Súdnym dvorom, pričom to bolo schválené konsenzom všetkých členských štátov. Rozhodnutie, že závery Európskej rady nie sú zákonné, by sa javilo ako slabá obrana inštitucionálnej rovnováhy EÚ, keďže tieto závery majú z politického hľadiska jasný vplyv.

4. Záver

Rozsudky potvrdili zákonnosť nariadenia a z politického hľadiska pripravili pôdu pre prijatie usmernení Komisie ⁽¹³⁹⁾. Z právneho hľadiska bolo začatie postupov na základe nariadenia možné od nadobudnutia jeho účinnosti. Komisia poslala 17. novembra 2021 Maďarsku a Poľsku listy so žiadosťou o informácie na základe článku 6 ods. 4 nariadenia o podmienenosti. Dňa 27. apríla 2022 začala Komisia postup týkajúci sa Maďarska na základe článku 6 ods. 1 uvedeného nariadenia. Prvý prípad uplatnenia nariadenia sa týka systémových nedostatkov v uvedenom členskom štáte v súvislosti s riadením verejného obstarávania, korupciou a prokuratúrou. Dňa 15. decembra 2022 Rada prijala vykonávacie rozhodnutie, ktorým sa stanovujú opatrenia na vykonávanie rozpočtu v Maďarsku (Ú. v. EÚ L 325, 20.12.2022, s. 94). V tomto štádiu je ťažké predvídať presný dosah tohto nástroja, ale na tomto prvom prípade sa môže ukázať, že dôkladné používanie tohto nástroja môže byť silnou pomôckou umožňujúcou inštitúciám EÚ účinnejšie chrániť rozpočet EÚ.

Dňa 8. júna 2022 bola z registra Súdneho dvora vymazaná žaloba podaná Parlamentom voči Komisii pre nečinnosť, potom čo Parlament informoval Súdny dvor o svojom úmysle vziať žalobu

⁽¹³⁸⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/241 z 12. februára 2021, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (Ú. v. EÚ L 57, 18.2.2021, s. 17), odôvodnenie 52.

⁽¹³⁹⁾ Európska komisia, Oznámenie Komisie s názvom Usmernenia o uplatňovaní nariadenia (EÚ, Euratom) 2020/2092 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie [COM(2022) 1382 final, s. 12 – 37].

späť⁽¹⁴⁰⁾. Tento vývoj podľa všetkého naznačuje, že nariadenie o podmienenosti sa normalizuje ako súčasť legislatívneho súboru nástrojov na ochranu rozpočtu.

Rozsudky na prvý pohľad nemajú rozhodujúci vplyv na spôsob, akým by sa na základe nariadenia mali posudzovať situácie v konkrétnych členských štátoch. Dôraz kladený Súdny dvorom na preventívny rozmer mechanizmu a na kľúčový význam nezávislosti súdnictva, bez ktorého nemôže existovať žiadna záruka správneho finančného riadenia, zároveň naznačuje, že nariadenie možno použiť na boj proti systémovým a rozšíreným porušeniam týkajúcim sa nezávislosti súdnictva, pokiaľ ovplyvňujú alebo hrozí, že ovplyvnia, rozpočet EÚ.

Dve žaloby o neplatnosť predostreli kontroverzné stanoviská týkajúce sa viacerých významných ústavných otázok práva EÚ. Tieto stanoviská neboli potvrdené Súdny dvorom, v ktorého rozsudkoch sa dôrazne pripomínala jeho judikatúra v súvislosti s hodnotami, na ktorú ďalej nadviazal, a potvrdzuje sa platnosť nariadenia samého o sebe bez akýchkoľvek obmedzení.

Zároveň nemožno očakávať, že rozsudky ukončia napádanie a polemizovanie v súvislosti s nariadením o podmienenosti, širší pretrvávajúci spor, pokiaľ ide o dodržiavanie základných hodnôt EÚ v niektorých členských štátoch či všeobecné napätie medzi účinnými opatreniami v rámci metódy Únie a politickými diskusiami v rámci medzivládneho fóra Európskej rady. Na základe rôznych vyhlásení a reakcií niekoľkých politikov v žalujúcich členských štátoch sa zdá, že neprijímajú autoritu Súdneho dvora ani definitívnosť jeho rozsudkov.

Napokon je jasné, že nariadenie o podmienenosti nedokáže vyriešiť širšie otázky týkajúce sa právneho štátu v niektorých členských štátoch EÚ. Toto nie je jeho účel, keďže nariadenie nie je všeobecný nástroj týkajúci sa právneho štátu, ale je mechanizmom podmienenosti na ochranu rozpočtu EÚ, pričom sa uplatňuje len vtedy, ak je ovplyvnený alebo ohrozený rozpočet. Zároveň je navrhnuté tak, aby bolo účinným nástrojom na ochranu finančných záujmov EÚ voči vplyvu vytvorenému porušeniami právneho štátu v členských štátoch alebo rizikám takéhoto vplyvu, pričom opatrenia, ktoré sú v ňom stanovené, môžu nepriamo podporiť dodržiavanie základných hodnôt EÚ.

⁽¹⁴⁰⁾ Uznesenie z 8. júna 2022, Parlament/Komisia, C-657/21.

EURÓPSKA ÚNIA AKO CELOSVETOVÝ PODPOROVATEĽ UNIVERZÁLNOSTI A NEDELITEĽNOSTI ĽUDSKÝCH PRÁV

Margherita Bruti Liberati, Thomas Ramopoulos a Daniele Bianchi

1. Úvod

Cieľom tejto kapitoly je zdôrazniť úlohu EÚ pri podpore, rozvoji a dodržiavaní noriem ochrany ľudských práv na celosvetovej úrovni. EÚ po absorbovaní pravidiel ochrany ľudských práv z medzinárodného právneho poriadku a ústavných tradícií členských štátov a po ich uznaní ako súčasťi neoddeliteľného jadra svojej ústavy tieto pravidlá považuje za záväzné pre svoje členské štáty, pričom ich zároveň usilovne šíri do celého sveta posilneným spôsobom. Tento proces má v dnešnom svete, kde je spochybňovaná univerzálnosť a nedeliteľnosť ľudských práv a záväzkov chrániť ich je často nedostatočný, viaceré pozitívne účinky. Predovšetkým, zhodnosť vonkajšej činnosti EÚ núti jednotlivé členské štáty riadiť sa spoločnými vyššími normami ochrany ľudských práv, pričom táto zhodnosť zároveň znásobuje podporu, rozvoj a presadzovanie uvedených noriem na medzinárodnej úrovni. Výsledkom je rozsiahlejšia a lepšia ochrana ľudských práv na celom svete.

2. Ľudské práva ako vnútorné hodnoty ústavného poriadku Európskej únie

Povaha EÚ sa od jej začiatku v podobe hospodárskeho projektu rýchlo preformovala, pričom sa do jej ústavnej štruktúry zaviedli ľudské práva. Konštitucionalizácia ľudských práv bola ďalším neodvratným krokom po kľúčových rozsudkoch Súdneho dvora vo veci Van Gend en Loos/Holandská vnútroštátna daňová správa ⁽¹⁴¹⁾, Costa/ENEL ⁽¹⁴²⁾ a Les Verts/Európsky parlament ⁽¹⁴³⁾, kde Súdny dvor potvrdil prednosť a autonómnosť právneho poriadku EÚ, v ktorého prospech členské štáty obmedzili svoju suverenitu. Uznal to aj Nemecký spolkový ústavný súd vo veci Solange II ⁽¹⁴⁴⁾. Nemecký spolkový ústavný súd po výzve, aby rozhodol o vzťahu medzi EÚ a vnútroštátnymi právnymi poriadkami a osobitne medzi Súdny dvorom

⁽¹⁴¹⁾ Rozsudok z 5. februára 1963, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos/Holandská vnútroštátna daňová správa, C-26/62, EU:C:1963:1, s. 12.

⁽¹⁴²⁾ Rozsudok z 15. júla 1964, Costa/E.N.E.L., C-6/64, EU:C:1964:66, s. 593 – 594.

⁽¹⁴³⁾ Rozsudok z 23. apríla 1986, Les Verts/Európsky parlament, C-294/83, EU:C:1986:166, bod 23.

⁽¹⁴⁴⁾ Rozsudok z 22. októbra 1986, Solange II, BverfGE 73, 339.

a judikatúrami vnútroštátnych súdov, bez výhrad stanovil priamu súvislosť medzi primeranou ochranou základných práv v právnom poriadku EÚ a svoje podvolenie sa prednosti právneho poriadku EÚ pred nemeckou ústavou.

Do konca uplynulého storočia už bol poskytnutý presvedčivý argument, že „silný záväzok k ľudským právam je jednou zo zásadných vlastností Európskej únie“⁽¹⁴⁵⁾. Právna relevantnosť ľudských práv sa postupne konštitucionalizovala prostredníctvom následných reforiem zmlúv, čo vyvrcholilo v Lisabonskej zmluve, ktorá uznáva „základnú a všadeprítomnú povahu ľudských a základných práv v právnom poriadku EÚ“⁽¹⁴⁶⁾. V článku 2 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ) sa medzi základnými hodnotami EÚ, ktorými sú viazané inštitúcie EÚ aj členské štáty, uvádza rešpektovanie ľudskej dôstojnosti a ľudských práv. Ústavná hodnota zásad zakotvených v článku 2 ZEÚ bola zdôraznená Súdnym dvorom v rámci rôznych oblastí politiky⁽¹⁴⁷⁾ a najnovšie vo vzťahu k nástroju podmienenosti právnym štátom stanovenému nariadením 2020/2092⁽¹⁴⁸⁾. Súdny dvor v uvedenom rozsudku zdôraznil, že uvedené hodnoty „definujú samotnú identitu Európskej únie ako spoločného právneho poriadku“⁽¹⁴⁹⁾.

V článku 3 ods. 5 ZEÚ sa stanovuje, že „Únia vo vzťahoch so zvyškom sveta potvrdzuje a podporuje svoje hodnoty a záujmy a prispieva k ochrane svojich občanov“ a okrem iného prispieva k ochrane ľudských práv. Okrem toho sa v článku 21 ods. 1 ZEÚ uvádza, že „činnosť Únie na medzinárodnej scéne sa spravuje zásadami, ktoré sa uplatnili pri jej založení, rozvoji a rozšírení a ktoré hodlá podporovať vo zvyšku sveta“ a medzi ktoré patrí „univerzálnosť a nedeliteľnosť ľudských práv a základných slobôd [a] zachovávanie ľudskej dôstojnosti“⁽¹⁵⁰⁾.

Lisabonskou zmluvou sa v súlade s článkom 2 ZEÚ takisto výslovne začlenila ochrana ľudských práv do všetkých politík EÚ v oblasti vonkajšej činnosti, požadujúc dodržiavanie ľudských práv vo všetkých vonkajších činnostiach EÚ.

Článok 6 ZEÚ obsahuje doložku o trojitej ochrane ľudských práv, v ktorej sa systém ochrany ľudských práv EÚ spája s ochranou na základe Európskeho dohovoru o ľudských právach

⁽¹⁴⁵⁾ Alston, P. a Weiler, J. H. H., *An 'ever closer union' in need of a human rights policy: The European Union and human rights* („Ešte bližšia únia“ potrebuje politiku v oblasti ľudských práv: Európska únia a ľudské práva), Harvard Law School, Cambridge, MA, 1999, s. 661.

⁽¹⁴⁶⁾ Wouters, J., Nowak, M., Chane, A.-L. a Hachez, N. (red.), *The European Union and Human Rights: Law and policy* (Európska únia a ľudské práva: Právo a politika), Oxford University Press, Oxford, 2021, s. 80.

⁽¹⁴⁷⁾ Pozri napríklad rozsudok z 3. septembra 2008, Kadi and Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia, spojené veci C-402/05P a C-415/05P, EU:C:2008:461, bod 285; rozsudok z 18. júla 2013, Komisia a i./Kadi, spojené veci C-584/10P, C-593/10P a C-595/10P, EU:C:2013:518, bod 67; rozsudok zo 6. októbra 2020, Bank Refah Kargaran/Rada, C-134/19P, EU:C:2020:793, bod 35 a rozsudok z 22. júna 2021, Venezuela/Rada (Affectation d'un État tiers), C-872/19P, EU:C:2021:507, body 36 a 48.

⁽¹⁴⁸⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie (Ú. v. EÚ L 433 I, 22.12.2020, s. 1).

⁽¹⁴⁹⁾ Rozsudok zo 16. februára 2022, Poľská republika/Európsky parlament a Rada Európskej únie, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 145. Podrobná analýza tohto rozsudku sa nachádza v kapitole Základné hodnoty, ústavná identita a ochrana rozpočtu Európskej únie pred porušeniami právneho štátu.

⁽¹⁵⁰⁾ V Zmluve o fungovaní Európskej únie sa toto ustanovenie pripomína v článku 205.

(EDĽP). V článku 6 prvom odseku ZEÚ sa stanovuje právne záväzná povaha Charty základných práv EÚ (Charta), pričom sa jej pripisuje rovnaká ústavná sila ako zmluvám. Vzhľadom na to sú všetky orgány EÚ neustále viazané Chartou, „aj keď konajú mimo právneho rámca EÚ“⁽¹⁵¹⁾, napríklad z dôvodu, že členské štáty poverili inštitúcie EÚ určitými úlohami týkajúcimi sa vykonávania medzinárodných zmlúv, kde EÚ nie je zmluvnou stranou⁽¹⁵²⁾. Charta vo vzťahu k sekundárnemu právu EÚ plní „validačnú“ aj „výkladovú funkciu“⁽¹⁵³⁾, pričom sa v nej vyžaduje, aby sekundárne právo EÚ bolo v súlade s ňou a aby bola vykladaná vzhľadom na základné práva, ktoré sú v nej zakotvené. V článku 52 ods. 1 Charty sa stanovujú kumulatívne podmienky, ktoré treba splniť na to, aby bolo možné zákonne obmedziť práva, ktoré sú ňou chránené. Takéto obmedzenie je odôvodnené len vtedy, ak je stanovené zákonom, rešpektuje podstatu dotknutého práva a je v súlade so zásadou proporcionality. Charta zároveň vystupuje aj ako „komplexný katalóg“⁽¹⁵⁴⁾ ľudských práv, ktoré sa majú dynamicky uplatňovať v koordinácii s inými režimami v oblasti ľudských práv. Toto tvrdenie podporuje aj článok 52 ods. 2 až 4 Charty o rozsahu pôsobnosti a výklade práv a zásad na základe Charty. V tomto článku sa spája rozsah pôsobnosti a výklad práv v Charte, na ktoré sa vzťahujú zmluvy EÚ (odsek 2), ktoré zodpovedajú právam podľa EDĽP (odsek 3) alebo pramenia zo spoločných ústavných tradícií členských štátov (odsek 4), s ich významom v týchto zdrojoch. Okrem toho sa v poslednej vete článku 52 ods. 3 Charty právu EÚ výslovne umožňuje stanoviť rozsiahlejšiu ochranu práv zaručených na základe EDĽP. Berie sa tu do úvahy skutočnosť, že EDĽP nadobudol účinnosť pred viac ako 70 rokmi a že právo v oblasti ľudských práv sa odvtedy vyvinulo. Navyše je to v súlade s názorom, že EDĽP bol vypracovaný na stanovenie minimálnej záväznej normy v oblasti ochrany ľudských práv, „jediný európsky referenčný bod, ktorý určuje minimálny obsah všetkých ostatných základných práv“⁽¹⁵⁵⁾. V tejto súvislosti je treba poznamenať, že v prípadoch, keď sa v Charte stanovuje ochrana ľudských práv, ktorá je na vyššej úrovni ako ochrana poskytnutá v EDĽP, Európsky súd pre ľudské práva vykladá príslušné ustanovenie EDĽP spôsobom, ktorý zlepšuje ochranu ľudských práv aj na základe uvedeného dohovoru⁽¹⁵⁶⁾. Napríklad vo veci Goodwin/Spojené kráľovstvo, Európsky súd pre ľudské práva poskytol v súvislosti s právom transrodových osôb uzavrieť manželstvo rozsiahly výklad článku 12 EDĽP s odkazom na širšiu ochranu poskytovanú Chartou⁽¹⁵⁷⁾. Európsky súd

⁽¹⁵¹⁾ Kellerbauer, M., Klamert, M. a Tomkin, J. (red.), *The EU treaties and the Charter of Fundamental Rights: A commentary* (Zmluvy EÚ a Charta základných práv: Komentár), Oxford University Press, Oxford, 2019, s. 2242.

⁽¹⁵²⁾ V tejto súvislosti pozri rozsudok z 20. septembra 2016, Ledra Advertising, spojené veci C-8/15 P až C-10/15 P, EU:C:2016:701, body 51 – 54.

⁽¹⁵³⁾ Wouters, J., Nowak, M., Chane, A.-L. a Hachez, N. (red.), *The European Union and Human Rights: Law and Policy* (Európska únia a ľudské práva: Právo a politika), Oxford University Press, Oxford, 2021, s. 84.

⁽¹⁵⁴⁾ Wouters, J., Nowak, M., Chane, A.-L. a Hachez, N. (red.), *The European Union and Human Rights: Law and policy* (Európska únia a ľudské práva: Právo a politika), Oxford University Press, Oxford, 2021, s. 90.

⁽¹⁵⁵⁾ Callewaert, J., *No more common understanding of fundamental rights? About the looming fundamental rights patchwork in Europe and the chances for the current negotiations on EU-accession to the ECHR to help avoid it* (Už žiadne spoločné chápanie ľudských práv? O objavujúcej sa nejednotnosti v oblasti základných práv v Európe a šanci, že súčasné rokovania o pristúpení EÚ k EDĽP pomôžu zabrániť tejto nejednotnosti), *La Revue Des Juristes De Sciences Po*, č. 22, 2022, s. 25.

⁽¹⁵⁶⁾ Lenaerts, K. a Van Nuffel, P., *EU Constitutional Law* (Ústavné právo EÚ), Oxford University Press, Oxford, 2021, s. 669.

⁽¹⁵⁷⁾ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 27. marca 1996, Goodwin/Spojené kráľovstvo, žaloba č. 28957/95, bod 100.

pre ľudské práva okrem toho pomohol presadzovaniu práva EÚ rozhodnutím, že v niektorých prípadoch je nepodanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania Súdnemu dvoru zo strany vnútroštátnych súdov porušením článku 6 ods. 2 EDLP⁽¹⁵⁸⁾. Predstavuje to veľmi významný nepriamy účinok právneho poriadku EÚ, najmä jej Charty, ktorým sa zvyšuje úroveň ochrany ľudských práv aj za hranicami EÚ. Z rovnakého dôvodu v rámci právneho poriadku EÚ sa v článku 53 Charty „stanovuje minimálna ochrana, nad rámec ktorej môžu vnútroštátne orgány a súdy uplatňovať vyšší štandard na základe národných ústav, pokiaľ príslušná oblasť nebola harmonizovaná na úrovni EÚ“⁽¹⁵⁹⁾. Chartou sa tak v prípade vykonávania práva EÚ vytvára spoločný menovateľ ochrany ľudských práv a niekedy dokonca podnecuje zvýšenie úrovne uvedenej ochrany medzi režimom ľudských práv v EÚ a kontinentálnym režimom ľudských práv v Európe, EDLP, ako aj v rámci ústavného poriadku EÚ.

Charta je však nadčasová, keďže nezmrazuje úroveň ochrany ľudských práv v rámci právneho poriadku EÚ. Naopak, jej autori ponechali priestor na ešte vyššiu úroveň ochrany ľudských práv.

V článku 6 druhom odseku ZEÚ sa ďalej spresňuje vzťah medzi právom EÚ a EDLP stanovením právneho základu pristúpenia EÚ k EDLP. Takéto pristúpenie by viedlo k tomu, že dohovor by sa stal záväzným pre inštitúcie EÚ a umožnilo by Európskemu súdu pre ľudské práva mať vonkajšiu kontrolu nad aktmi EÚ. EÚ sa ešte nestala stranou EDLP, najmä pre stanovisko Súdneho dvora z roku 2013, v ktorom sa uvádzalo, že návrh zmluvy o pristúpení k EDLP, o ktorom sa v tom čase rokovalo, by bol v rozpore so zmluvami EÚ, keďže „neposkytoval dostatočnú ochranu osobitnej právnej úpravy EÚ a výlučnú právomoc Súdneho dvora [v súvislosti s výkladom práva EÚ]“⁽¹⁶⁰⁾. Ďalšie rokovania o revidovanom návrhu zmluvy o pristúpení stále prebiehajú s cieľom prekonať prekážky zistené Súdnym dvorom v roku 2013.

Kým sa uvedený proces nedokončí, Európsky súd pre ľudské práva vypracoval prostredníctvom posúdenia aktov členských štátov vykonávajúcich právo EÚ doktrínu, ktorá umožňuje nepriame preskúmanie aktov Únie vzhľadom na EDLP. Európsky súd pre ľudské práva predovšetkým uplatnil svoju kompetenciu skúmať zákonnosť aktov členských štátov prijatých „v rámci Únie vzhľadom na EDLP za predpokladu, že samotný právny poriadok Únie neposkytuje rovnakú ochranu“⁽¹⁶¹⁾. Európsky súd pre ľudské práva potom tento prístup doplnil domnienkou vo veci Bosphorus, podľa ktorej opatrenia členských štátov pri vykonávaní „právnych záväzkov prameniacich z [ich] členstva v Európskom spoločenstve“ boli považované za v súlade s EDLP,

⁽¹⁵⁸⁾ Craig, P. a de Búrca, G., *EU Law: Text, cases, and materials* (Právo EÚ: Text, veci a podklady), 7. vyd., Oxford University Press, Oxford, 2020, s. 461.

⁽¹⁵⁹⁾ Wouters, J., Nowak, M., Chane, A.-L. a Hachez, N. (red.), *The European Union and Human Rights: Law and policy* (Európska únia a ľudské práva: Právo a politika), Oxford University Press, Oxford, 2021, s. 93.

⁽¹⁶⁰⁾ Maňko, R., *EU accession to the European Convention on Human Rights (ECHR)* [Pristúpenie EÚ k Európskemu dohovoru o ľudských právach (EDLP)], Výskumná služba Európskeho parlamentu (EPRS), Brusel, 2017.

⁽¹⁶¹⁾ Lenaerts, K. a Van Nuffel, P., *EU Constitutional Law* (Ústavné právo EÚ), Oxford University Press, Oxford, 2021, s. 672, s odkazom na rozsudok z 18. februára 1999, Matthews/Spojené kráľovstvo, žaloba č. 24833/94, body 33 – 34 a rozsudok z 30. júna 2005, Bosphorus/Irsko, žaloba č. 45036/98, body 155 – 156.

v rozsahu, v akom „možno ochranu základných práv právom Spoločenstva považovať za [...] „rovnocennú“ [...] s ochranou na základe systému dohovoru“⁽¹⁶²⁾.

V každom prípade, ako sa uvádza skôr v texte, EDLP sa dáva právny význam v *acquis* EÚ na základe článku 6 tretieho odseku ZEÚ. V uvedenom odseku sa udeľuje autonómna normatívna hodnota základným právam, ako sú zaručené EDLP, ale aj ako vyplývajú zo spoločných ústavných tradícií členských štátov, pričom sa uvádza, že predstavujú „všeobecné zásady práva Únie“. Toto ustanovenie odráža judikatúru Súdneho dvora pretrvávajúcu už od veci Stauder/Stadt Ulm⁽¹⁶³⁾, podľa ktorej „rešpektovanie základných práv je neoddeliteľnou súčasťou všeobecných právnych zásad, ktorých dodržiavanie zaručuje tento Súdny dvor“⁽¹⁶⁴⁾. Všeobecné zásady v oblasti ľudských práv obsiahnuté v práve EÚ dopĺňajú ochranu poskytnutú primárnym právom, pričom obe predstavujú základ výkladu a umožňujú ochranu ľudských práv, ktorá tam nie je výslovne stanovená⁽¹⁶⁵⁾.

Závazok EÚ voči ochrane ľudských práv sa ďalej ukazuje na pripravenosti Súdneho dvora vychádzať často z ľudských práv uznaných v medzinárodnom právnom poriadku, pričom zásady medzinárodných zmlúv alebo obyčajového práva sa pri vykonávaní práva a politik EÚ považujú za vykonateľné voči inštitúciám EÚ a členským štátom.

Ľudské práva a zásady medzinárodného práva môžu byť skutočne záväzné pre EÚ. Môže to byť spôsobené tým, že EÚ je stranou zmluvy o ľudských právach, ktorej ustanovenia sa tak stávajú neoddeliteľnou súčasťou *acquis* EÚ v súlade s článkom 216 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ); že ľudské práva podľa medzinárodného práva sa uznávajú ako všeobecné zásady práva EÚ alebo že ľudské práva podľa medzinárodného práva predstavujú obyčajové medzinárodné právo.

Prvý prípad, t. j. kde je EÚ stranou medzinárodných právnych zmlúv týkajúcich sa ochrany ľudských práv, je v praxi značne obmedzený, keďže väčšina medzinárodných zmlúv o ľudských právach, najmä zmluvy OSN, neumožňujú medzinárodným ani regionálnym organizáciám stať sa členmi. Existujú však aj nejaké výnimky, napr. Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím. EÚ ratifikovala tento dohovor v roku 2010, takže v súčasnosti je súčasťou právneho *acquis* EÚ⁽¹⁶⁶⁾.

Po druhé, práva v medzinárodných dohovoroch o ľudských právach sa takisto môžu stať súčasťou právneho systému EÚ ako všeobecné zásady práva EÚ, ak ich prijme dostatočný počet členských

⁽¹⁶²⁾ Rozsudok z 30. júna 2005, Bosphorus/Irsko, žaloba č. 45036/98, bod 165.

⁽¹⁶³⁾ Rozsudok z 12. novembra 1969, Stauder/Stadt Ulm, C-29/69, EU:C:1969:57.

⁽¹⁶⁴⁾ Rozsudok zo 17. decembra 1970, Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratstelle for Getreide und Futtermittel, C-11/70, EU:C:1970:114, bod 4.

⁽¹⁶⁵⁾ Wouters, J., Nowak, M., Chane, A.-L. a Hachez, N. (red.), *The European Union and Human Rights: Law and policy* (Európska únia a ľudské práva: Právo a politika), Oxford University Press, Oxford, 2021, s. 93.

⁽¹⁶⁶⁾ Pozri rozhodnutie Rady z 26. novembra 2009 o uzatvorení Dohovoru Organizácie Spojených národov o právach osôb so zdravotným postihnutím Európskym spoločenstvom (Ú. v. EÚ L 23, 27.1.2010, s. 35).

štátov. Súdny dvor skutočne uznal svoju jurisdikciu v súvislosti so základnými právami zakotvenými v medzinárodných dohovoroch, ktorých EÚ nebola stranou, a v rozsahu, v akom predstavujú všeobecné zásady práva EÚ. Napríklad vo veci Defrenne/Sabena⁽¹⁶⁷⁾ Súdny dvor uznal, že právo na odstránenie diskriminácie v zamestnaní na základe pohlavia odvodené od Európskej sociálnej charty a Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o diskriminácii v zamestnaní a povolani⁽¹⁶⁸⁾, patrí medzi všeobecné zásady pôvodného práva Spoločenstva, ktoré mal Súdny dvor uplatniť. Vo veci Európsky parlament/Rada Súdny dvor uviedol, že pri zabezpečovaní dodržiavania základných ľudských práv ako všeobecnej zásady práva EÚ sa „inšpiruje ústavnými tradíciami spoločnými pre členské štáty, ako aj usmerneniami, ktoré vyplývajú z medzinárodných nástrojov ochrany ľudských práv, na ktorých tvorbe členské štáty spolupracovali alebo ku ktorým pristúpili“⁽¹⁶⁹⁾. Súdny dvor konkrétne uznal v kontexte zlúčenia rodiny relevantnosť práv zapracovaných do Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a do Dohovoru OSN o právach dieťaťa, ktoré Súdny dvor „zohľadňuje pri uplatňovaní všeobecných zásad práva Spoločenstva“⁽¹⁷⁰⁾. Podobne aj vo veci Salahadin Abdulla a i.⁽¹⁷¹⁾ boli minimálne normy a podmienky na prijatie žiadateľov o azyl vykladané s prihliadnutím na Dohovor o právnom postavení utečencov z roku 1951.

Po tretie Súdny dvor vo viacerých prípadoch uznal, že EÚ musí zároveň dodržiavať zásady v oblasti ľudských práv, ktoré sú súčasťou zvykového medzinárodného práva. Súdny dvor preto vo veci Polisario⁽¹⁷²⁾ uznal ústavnú relevantnosť a uplatniteľnosť zásady sebaurčenia národov, medzinárodnej zásady zvykového práva, v rámci právneho poriadku EÚ. Súdny dvor konkrétne pripomenul rozsudok Medzinárodného súdneho dvora⁽¹⁷³⁾, v ktorom sa uvádza, že zásada je „právom uplatniteľným *erga omnes*, ako aj jednou zo základných zásad medzinárodného práva“, ktorá je „súčasťou pravidiel medzinárodného práva uplatniteľných vo vzťahoch medzi Európskou úniou a Marockým kráľovstvom, ktoré musí Všeobecný súd zohľadniť“⁽¹⁷⁴⁾. Vzhľadom na túto zásadu rozhodol Súdny dvor, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď usúdil, že na územie Západnej Sahary sa uplatňuje dohoda o pridružení a dohoda o liberalizácii medzi EÚ a Marokom. Súdny dvor vo veci Sea Watch⁽¹⁷⁵⁾ podobne uviedol, že ustanovenia smernice o štátnej prístavnej kontrole⁽¹⁷⁶⁾ sa musia uplatňovať

⁽¹⁶⁷⁾ Rozsudok z 15. júna 1978, Defrenne/Sabena, C-149/77, EU:C:1978:130, body 26 – 28. V tejto súvislosti pozri Craig, P. a de Búrca, G., *EU Law: Text, cases, and materials* (Právo EÚ: Text, veci a podklady), 7. vyd., Oxford University Press, Oxford, 2020, s. 420.

⁽¹⁶⁸⁾ Medzinárodná organizácia práce, Dohovor č. 111, 1958.

⁽¹⁶⁹⁾ Rozsudok z 27. júna 2006, Parlament/Rada, C-540/03, EU:C:2006:429, bod 35.

⁽¹⁷⁰⁾ Rozsudok z 27. júna 2006, Parlament/Rada, C-540/03, EU:C:2006:429, bod 37.

⁽¹⁷¹⁾ Pozri napríklad rozsudok z 2. marca 2010, Salahadin Abdulla a i., spojené veci C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105, bod 53.

⁽¹⁷²⁾ Rozsudok z 21. decembra 2016, Rada/Front Polisario, C-104/16, EU:C:2016:973, body 87 – 89.

⁽¹⁷³⁾ Rozsudok z 30. júna 1995, Východný Timor (Portugalsko/Austrália), všeobecný zoznam č. 84, s. 90.

⁽¹⁷⁴⁾ Rozsudok z 21. decembra 2016, Rada/Front Polisario, C-104/16, EU:C:2016:973, body 88 – 89.

⁽¹⁷⁵⁾ Rozsudok z 1. augusta 2022, Sea Watch, spojené veci C-14/21 a C-15/21, EU:C:2022:604, body 105 – 108.

⁽¹⁷⁶⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/16/EÚ z 23. apríla 2009 o štátnej prístavnej kontrole (Ú. v. EÚ L 131, 28.5.2009, s. 57).

vzhľadom na medzinárodné zvykové právo týkajúce sa povinnosti zachraňovať na mori odvodené od Dohovoru OSN o morskom práve ⁽¹⁷⁷⁾ a Medzinárodného dohovoru o bezpečnosti ľudského života na mori ⁽¹⁷⁸⁾.

EÚ je teda v súlade s tradíciami liberálnej demokracie členských štátov EÚ prepojená s ochranou ľudských práv ako jednou z jej neoddeliteľných hodnôt.

Neustále čerpá z množstva zdrojov v rámci aj mimo jej ústavného poriadku, pričom vytvorila rámec, ktorého cieľom je neprestajne zvyšovať úroveň ochrany ľudských práv. V ďalších častiach sa uvádza nevyčerpávajúci opis rôznych spôsobov, akými EÚ zaručuje a podporuje ľudské práva vo svojich členských štátoch a v zahraničí.

3. Vplyv Európskej únie na členské štáty pri podpore a ochrane ľudských práv

Tým, že medzinárodné ľudské práva a zásady sa začleňujú do právneho *acquis* EÚ, považujú sa za záväzné pre jej členské štáty. Členské štáty tak musia dodržiavať zásady a normy bez ohľadu na to, či sú uznané v ich vnútroštátnom práve alebo na základe medzinárodných záväzkov. Úloha EÚ ako katalyzátora ochrany ľudských práv sa teda odohráva predovšetkým prostredníctvom zvýšenia úrovne vnútroštátnych noriem v oblasti ochrany ľudských práv v každom jednom členskom štáte.

EÚ v prvom rade ukladá rešpekt a záväzok voči ľudským právam v kandidátskych krajinách, a to aj predtým, než vstúpia do EÚ. Na základe článku 49 ZEÚ je rešpektovanie hodnôt uvedených v článku 2 ZEÚ a záväzok podporovať ich podmienkou aj pri podaní žiadosti o členstvo v EÚ. Krajiny sú po vstupe do EÚ viazané základnými ľudskými právami a zásadami, ktoré sú súčasťou právneho systému EÚ na základe primárneho práva EÚ. Ako nedávno uviedol Súdny dvor vo veci „podmienenosť právneho štátu“, „dodržiavanie týchto hodnôt totiž nemožno redukovať na povinnosť, ktorú musí splniť kandidátska krajina, aby mohla vstúpiť do Európskej únie, a od ktorej je po vstupe do nej oslobodená“ ⁽¹⁷⁹⁾. Naopak, „ak sa kandidátska krajina stane členským štátom, pripojí sa k právnej konštrukcii spočívajúcej v základom predpoklade, že každý členský štát zdieľa so všetkými ostatnými členskými štátmi určitý súbor spoločných hodnôt, na ktorých je Európska únia založená, ako je spresnené v článku 2 ZEÚ, a uznáva, že ostatné členské štáty s ním tieto hodnoty zdieľajú“ ⁽¹⁸⁰⁾. Súdny dvor zároveň objasnil, že tento predpoklad sa zakladá na autonómnosti práva EÚ od práva členských štátov a od medzinárodného práva a „znamená a odôvodňuje

⁽¹⁷⁷⁾ Organizácia spojených národov, Dohovor Organizácie Spojených národov o morskom práve, 1983, článok 98.

⁽¹⁷⁸⁾ Medzinárodná námorná organizácia, Medzinárodný dohovor o bezpečnosti ľudského života na mori, 1974, článok IV písm. b).

⁽¹⁷⁹⁾ Rozsudok z 18. marca 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 144.

⁽¹⁸⁰⁾ Rozsudok z 18. marca 2022, Poľsko/Parlament a Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, bod 143.

existenciu vzájomnej dôvery členských štátov v uznanie týchto hodnôt, a tým aj v dodržiavanie práva Únie, ktoré tieto hodnoty uplatňuje“ ⁽¹⁸¹⁾.

V súlade s Chartou je prednosť ochrany jednotlivca čo najmenej obmedzená, pričom nie je odvodená od vnútorného ani vonkajšieho zdroja uplatniteľného práva ani nie je založená na umelo vytvorených kategóriách právomocí.

Ako bude zrejmé z nasledujúcich odstavcov, súčasný vývoj práva EÚ umožňuje potvrdiť, že činnosť EÚ usmerňovaná EDEP, Chartou a judikatúrou Súdneho dvora sa sústreďuje na jednotlivca.

Povinnosť rešpektovať ľudské práva sa v skutočnosti na členské štáty uplatňuje aj vtedy, keď konajú samostatne. Súdny dvor objasnil, že vykonávanie výlučnej vnútroštátnej právomoci členskými štátmi podlieha určitým obmedzeniam. Medzi ne patrí rešpektovanie všeobecných zásad práva EÚ ⁽¹⁸²⁾, najmä ľudských práv široko vymedzených Súdnym dvorom tak, že zahŕňajú zdroje medzinárodného práva a zvykového medzinárodného práva. Rešpektovanie ľudských práv predstavuje hlbšie a konzistentnejšie horizontálne obmedzenie činnosti členských štátov v porovnaní s obmedzením v dôsledku samostatného uplatňovania ich individuálnych ústavných záväzkov, a to aj v rámci rozsahu pôsobnosti ich výlučnej vnútroštátnej právomoci. Súdny dvor napríklad vo veci Rutili ⁽¹⁸³⁾ rozhodol, že členské štáty pri uplatňovaní ich právomoci obmedziť práva štátneho príslušníka akéhokoľvek členského štátu vstúpiť na územie iného členského štátu, ostať v ňom alebo sa do neho presťahovať na základe národnej alebo verejnej bezpečnosti musia dodržiavať všeobecné zásady práva EÚ prameniace z EDLP. Konkrétne, ak ukladajú takéto obmedzenia, tie musia byť „potrebné na ochranu uvedených záujmov v demokratickej spoločnosti“ ⁽¹⁸⁴⁾.

V článku 51 ods. 1 Charty sa stanovuje obmedzenie jej uplatniteľnosti na členské štáty, keď sa v ňom uvádza, že členské štáty musia rešpektovať Chartu „výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie“. Táto doložka je založená na koncepcii členských štátov ako „aktérov“ EÚ pri vykonávaní práva EÚ, pričom „úroveň ochrany základných práv v oblastiach činnosti EÚ by nemala závisieť na tom, či koná orgán EÚ alebo orgán členského štátu“ ⁽¹⁸⁵⁾. Toto obmedzenie bolo vždy vykladané Súdnym dvorom úzko. Vo veci C-617/10, Åklagaren/Hans Åkerberg Fransson, predložil generálny advokát zásadu dostatočného „stupňa prepojenia“ s právom EÚ ako kritérium podmieňovania činnosti členských štátov záväzkami v oblasti ľudských práv prameniacimi z Charty ⁽¹⁸⁶⁾. Súdny dvor v uvedenej veci rozhodol, že hoci dotknuté vnútroštátne právne predpisy neboli prijaté

⁽¹⁸¹⁾ Tamže.

⁽¹⁸²⁾ Rozsudok z 2. marca 2010, Janko Rottman/Freistaat Bayern, C-135/08, EU:C:2010:104, body 39 – 45 a rozsudok z 5. mája 2011, Ze Fu Fleischhandel and Vion Trading, spojené veci C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282, bod 30.

⁽¹⁸³⁾ Rozsudok z 28. októbra 1975, Rutili/Ministre de l'intérieur, C-36/75, EU:C:1975:137.

⁽¹⁸⁴⁾ Tamže, bod 32.

⁽¹⁸⁵⁾ Kellerbauer, M., Klamert, M. a Tomkin, J. (red.), *The EU treaties and the Charter of Fundamental Rights: A commentary* (Zmluvy EÚ a Charta základných práv: Komentár), Oxford University Press, Oxford, 2019, s. 2243.

⁽¹⁸⁶⁾ Stanovisko generálneho advokáta Cruza Villalóna z 12. júna 2012, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2012:340, bod 57.

s cieľom transponovať smernicu EÚ do vnútroštátneho právneho poriadku členského štátu, aj tak patria do rozsahu uplatňovania práva EÚ v rozsahu, v akom sa „ich uplatnením má sankcionovať porušenie ustanovení uvedenej smernice, a teda splniť povinnosť, ktorú Zmluva ukladá členským štátom“ ⁽¹⁸⁷⁾.

Súdny dvor následne vo veci *Cruciano Siragusa* objasnil, že na určenie toho, či vnútroštátna právna úprava zahŕňa vykonávanie práva EÚ na účely článku 51 Charty, sa musí určiť, „či je jej cieľom vykonanie ustanovení práva EÚ“; aká je povaha tejto právnej úpravy, a či táto právna úprava sleduje iné ciele než tie, ktoré zahŕňa právo EÚ, hoci môže toto právo nepriamo ovplyvniť; ako aj to, či existuje osobitné ustanovenie práva Únie v tejto oblasti alebo také, ktoré by ho mohlo ovplyvniť“ ⁽¹⁸⁸⁾. Okrem toho vo veci *Julian Hernandez a i.* Súdny dvor vysvetlil, že koncepcia vykonávania práva EÚ podľa článku 51 Charty „predpokladá existenciu súvisu medzi aktom práva EÚ a dotknutým vnútroštátnym opatrením, ktorý presahuje podobnosť dotknutých oblastí alebo nepriame vplyvy jednej oblasti na inú“ ⁽¹⁸⁹⁾. Podobne aj vo veci *Pfleger a i.* ⁽¹⁹⁰⁾ Súdny dvor objasnil, že Charta sa uplatňuje aj v situáciách výnimky, teda keď členské štáty uplatňujú určité výnimky stanovené právom EÚ na odchýlenie sa od práva zaručeného zmluvami EÚ. Ako Súdny dvor naznačuje vo veci *Cruciano Siracusa*, vykonanie preskúmania činnosti členských štátov patriacej do rozsahu pôsobnosti EÚ založeného na ľudských právach je v podstate možné odôvodniť zachovaním „jednoty, prednosti a účinnosti práva EÚ“ ⁽¹⁹¹⁾.

Tento široký výklad povinností členských štátov vo vzťahu k právam zakotveným v Charte a všeobecným zásadám práva EÚ posilňuje právne predpisy v oblasti ľudského práva dvoma základnými spôsobmi:

- použitím „súdnej techniky ‚uplatňovania ľudských práv‘“ ⁽¹⁹²⁾,
- uplatnením normy ochrany, ktorá je, ako už bolo vysvetlené, homogénna a potenciálne na významne vyššej úrovni ako vnútroštátne ústavné ochrany prijaté samostatne.

Druhý z uvedených bodov je v kontexte vonkajšej činnosti členských štátov demonštrovaný článkom 53 Charty, v ktorom sa stanovuje, že prednosť by mala mať norma, ktorou sa uplatňuje najvyššia úroveň ochrany, či už je to norma práva EÚ, medzinárodného práva

⁽¹⁸⁷⁾ Rozsudok z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, body 27 a 28. Pozri aj rozsudok z 18. júna 2020, *Komisija/Maďarsko (Transparentnosť združení)*, C-78/18, EU:C:2020:476, bod 101, kde Súdny dvor uviedol, že „ak členský štát tvrdí, že opatrenie, ktorého je pôvodcom a ktoré obmedzuje základnú slobodu zaručenú Zmluvou o FEÚ [fungovaní Európskej únie], je odôvodnené na základe tejto Zmluvy alebo naliehavým dôvodom všeobecného záujmu uznaným právom Únie, takéto opatrenie je potrebné považovať za opatrenie, ktorým sa vykonáva právo Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty, a preto musí byť v súlade so základnými právami zakotvenými v Charte“.

⁽¹⁸⁸⁾ Rozsudok zo 6. marca 2014, *Siragusa*, C-206/13, EU:C:2014:126, bod 25.

⁽¹⁸⁹⁾ Rozsudok z 10. júla 2014, *Julian Hernández a i.*, C-198/13, EU:C:2014:2055, bod 34.

⁽¹⁹⁰⁾ Rozsudok z 30. apríla 2014, *Pfleger a i.*, C-390/12, EU:C:2014:281, body 35 a 36.

⁽¹⁹¹⁾ Rozsudok zo 6. marca 2014, *Siragusa*, C-206/13, EU:C:2014:126, bod 32.

⁽¹⁹²⁾ Craig, P. a de Búrca, G., *EU Law: Text, cases, and materials* (Právo EÚ: Text, veci a podklady), 7. vyd., Oxford University Press, Oxford, 2020, s. 44.

alebo vnútroštátneho ústavného práva. Znamená to, že aj „keď je územný rozsah pôsobnosti právnych predpisov Únie obmedzený na územie Únie [...], vnútroštátne orgány môžu rozšíriť tieto povinnosti na zvyšok sveta na základe vnútroštátnych ústavných noriem“⁽¹⁹³⁾. Napríklad vo veci Google⁽¹⁹⁴⁾ Súdny dvor rozhodol, že hoci právo EÚ neukladá určité povinnosti prevádzkovateľom vyhľadávačov mimo EÚ, „dozorný orgán alebo súdny orgán členského štátu má naďalej právomoc vykonať s ohľadom na vnútroštátne štandardy ochrany základných práv [...] vyváženie medzi jednak právom dotknutej osoby na rešpektovanie jej súkromného života a na ochranu osobných údajov, ktoré sa jej týkajú, a jednak právom na informácie“.

Navyše, aj keď nemožno určiť takéto „dostatočné spojenia“, zásadou lojálnej spolupráce stanovenou v článku 4 ods. 3 a článku 24 ods. 3 ZEÚ pre spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku sa osobitne zavádzajú viaceré povinnosti členských štátov. Možno tvrdiť, že mimoriadny význam v tomto kontexte má negatívna povinnosť zakotvená v druhej časti článku 4 ods. 3 ZEÚ, v ktorej sa od členských štátov požaduje, že „neprijmú žiadne opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie“.

Podobne sa v druhej časti článku 24 ods. 3 ZEÚ stanovuje, že členské štáty „sa zdržia akéhokoľvek konania, ktoré je v rozpore so záujmami Únie, alebo ktoré by mohlo znížiť účinnosť jej pôsobenia ako súdržnej sily v medzinárodných vzťahoch“. Inými slovami, vnútorná a vonkajšia činnosť členských štátov v oblastiach patriacich do výlučnej vnútroštátnej právomoci nemôže ohroziť ciele a záujmy EÚ. Inak povedané pri zameraní sa na vonkajšiu činnosť, členské štáty musia pri vykonávaní svojich individuálnych činností v oblasti zahraničnej politiky rešpektovať ľudské práva, ktoré zaručuje *acquis* EÚ. Súdny dvor v tejto súvislosti rozhodol, že zásadou lojálnej spolupráce sa „na členské štáty pri vonkajšej činnosti ukladajú obmedzenia viacerými spôsobmi“⁽¹⁹⁵⁾, čo niektorých autorov vedie k argumentu, že jednotná medzinárodná prítomnosť EÚ a jej členských štátov dosiahnutá na základe zásady lojálnej spolupráce „môže byť silnejšia ako jednotnosť vyplývajúca z výlučnej právomoci EÚ, keďže funguje aj vtedy, keď členské štáty uplatňujú svoju vlastnú právomoc“⁽¹⁹⁶⁾.

Otázkou vplyvu EÚ na uplatňovanie medzinárodného práva členskými štátmi sa Súdny dvor zaoberal vo významnej veci Kadi, kde objasnil, že povinnosti na základe práva EÚ v oblasti ľudských práv sú naďalej relevantné, ak členské štáty prijali záväzky alebo, v tomto prípade, sú zaviazané medzinárodným právom (OSN). Generálny advokát Maduro jasne uviedol, že „právomoci, ktoré si členské štáty ponechali v oblasti bezpečnostnej politiky, musia byť vykonávané spôsobom zlučiteľným s právom Spoločenstva“, a že „v rozsahu, v akom ich konanie patrí do rozsahu

⁽¹⁹³⁾ Lenaerts, K. a Van Nuffel, P., *EU Constitutional Law* (Ústavné právo EÚ), Oxford University Press, Oxford, 2021, s. 671.

⁽¹⁹⁴⁾ Rozsudok z 24. septembra 2019, Google, C-507/17, EU:C:2019:772, bod 72.

⁽¹⁹⁵⁾ Craig, P. a de Búrca, G., *EU Law: Text, cases, and materials* (Právo EÚ: Text, veci a podklady), 7. vyd., Oxford University Press, Oxford, 2020, s. 411.

⁽¹⁹⁶⁾ Craig, P. a de Búrca, G., *EU Law: Text, cases, and materials* (Právo EÚ: Text, veci a podklady), 7. vyd., Oxford University Press, Oxford, 2020, s. 412 [s odvolaním sa na Cremona, M. *Defending the community interest: the duties of cooperation and compliance* (Ochrana záujmu spoločenstva: povinnosti v oblasti spolupráce a súladu) in Cremona, M. a de Witte, B. (red.), *EU Foreign Relations Law – Constitutional fundamentals* (Právo EÚ v oblasti zahraničných vzťahov – Ústavné základy), Hart Publishing, Oxford, 2008].

pôsobnosti práva Spoločenstva, členské štáty podliehajú tým istým pravidlám práva Spoločenstva na ochranu základných práv ako samotné inštitúcie Spoločenstva“⁽¹⁹⁷⁾. Súdny dvor tieto body ďalej rozvinul, pričom na základe judikatúry od veci *Les Verts*⁽¹⁹⁸⁾ potvrdil, že členské štáty sa nemôžu „vyhnúť preskúmaniu súladu ich aktov so základnou ústavnou listinou, ktorou je Zmluva o EÚ, ktorá zaviedla úplný systém opravných prostriedkov a konaní, ktoré majú Súdnemu dvoru Európskej únie zveriť právomoc preskúmať zákonnosť aktov inštitúcií“⁽¹⁹⁹⁾. Súdny dvor zároveň pripomenul, že „základné práva tvoria neoddeliteľnú súčasť všeobecných právnych zásad“, takže „dodržiavanie ľudských práv predstavuje podmienku zákonnosti aktov Spoločenstva a v Spoločenstve nemožno prijať opatrenia nezlučiteľné s ich dodržiavaním“⁽²⁰⁰⁾. Generálny advokát takisto objasnil, že článok 351 ZFEÚ neposkytuje odchýlku od článku 6 ods. 2 ZEÚ, keďže takýto výklad „by bol celkom zjavne v rozpore s pevne ustálenou judikatúrou Súdného dvora, podľa ktorej Spoločenstvo zaručuje úplný systém súdnej ochrany, v ktorom sú základné práva chránené v zhode s ústavnými tradíciami členských štátov“⁽²⁰¹⁾. Zároveň dodal, že na základe článku 351 ZFEÚ a súvisiacej zásady lojálnej spolupráce sa od členských štátov vyžaduje, „aby vykonávali svoje právomoci a povinnosti v medzinárodných organizáciách, ako je napríklad Organizácia Spojených národov, spôsobom, ktorý je zlučiteľný s podmienkami stanovenými primárnymi ustanoveniami a všeobecnými zásadami práva Spoločenstva“. „Samotné členské štáty preto nesú zodpovednosť za minimalizáciu rizika konfliktov medzi právnym poriadkom Spoločenstva a medzinárodným právom“⁽²⁰²⁾. Judikatúra Súdného dvora bola zrejme jedným z faktorov, ktoré viedli k reformám na úrovni OSN v súvislosti s vyvinutím uvedeného režimu, predovšetkým so zriadením Úradu ombudsmana výboru zriadeného podľa rezolúcie č. 1267 na účel preskúmania jednotlivých žiadostí o výmaz a odporúčania prípadných výmazov sankčnému výboru⁽²⁰³⁾.

Ako sa ukazuje v množstve vecí Súdného dvora uvedených v tejto časti, z hľadiska presadzovania sa ukazuje, že ustálená judikatúra, v ktorej je systém súdnictva EÚ na základe zmlúv „úplnou sústavou opravných prostriedkov a konaní“, je obzvlášť pravdivá a účinná vo vzťahu k povinnostiam členských štátov v oblasti ľudských práv v rámci právneho poriadku EÚ. Súdny dvor skutočne dostal dostatok príležitostí na zabezpečenie ľudských práv v právnom

⁽¹⁹⁷⁾ Stanovisko generálneho advokáta Poiaresa Madura zo 16. januára 2008, *Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia*, C-402/05 P, EU:C:2008:11, bod 30.

⁽¹⁹⁸⁾ Rozsudok z 23. apríla 1986, *Les Verts/Parlament*, C-294/83, EU:C:1986:166, bod 23, kde sa uvádza: „Európske spoločenstvo je právnym spoločenstvom a jeho členské štáty, ako aj jeho inštitúcie podliehajú kontrole súladu ich právnych aktov so základnou ústavnou chartou, ktorou je Zmluva“.

⁽¹⁹⁹⁾ Rozsudok z 3. septembra 2008, *Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia*, C-402/05 P, EU:C:2008:461, bod 281.

⁽²⁰⁰⁾ Rozsudok z 3. septembra 2008, *Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia*, C-402/05 P, EU:C:2008:461, body 283 – 284.

⁽²⁰¹⁾ Stanovisko generálneho advokáta Poiaresa Madura zo 16. januára 2008, *Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia*, C-402/05 P, EU:C:2008:11, bod 31.

⁽²⁰²⁾ Stanovisko generálneho advokáta Poiaresa Madura zo 16. januára 2008, *Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia*, C-402/05 P, EU:C:2008:11, bod 32.

⁽²⁰³⁾ Wouters, J., Hoffmeister, F., De Baere, G. a Ramopoulos, T., *The Law of EU External Relations: Cases, materials, and commentary on the EU as an international legal actor* (Právo EÚ v oblasti vonkajších vzťahov: Prípady, podklady a komentár v súvislosti s EÚ ako medzinárodným právnym aktérom), 3. vyd., Oxford University Press, Oxford, 2020, s. 182.

poriadku EÚ na základe návrhov na začatie prejudiciálneho konania zo strany vnútroštátnych súdov členských štátov. Komisia bola aktívna aj v začatí konaní pre porušenie povinností voči členským štátom porušujúcim svoje povinnosti v oblasti ľudských práv vyplývajúce z práva EÚ. Od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy sa v článku 7 ZEÚ zriadil nový mimosúdny mechanizmus na reagovanie na závažné a pretrvávajúce porušovanie zásad stanovených v článku 2 ZEÚ vrátane dodržiavania ľudských práv. Novo zavedený „mechanizmus podmienenosti ľudskými právami“ takisto umožňuje Komisii podriaďiť určité platby a záväzky voči členským štátom dodržiavaniu zásady právneho štátu. Ako uvádzajú niektorí autori, rešpektovanie právneho štátu skutočne umožňuje ochranu ľudských práv ⁽²⁰⁴⁾.

4. Európska únia ako priamy medzinárodný aktér v oblasti ľudských práv

Moderný a dynamický ústavný rámec EÚ v oblasti ľudských práv sa uplatňuje aj na jej vonkajšiu činnosť. EÚ sa po zahrnutí ľudských práv do *acquis* EÚ, v dôsledku čoho k nim zaviazala členské štáty, aktívne a nepretržite podieľa na podpore ľudských práv vo svojej vonkajšej činnosti, pričom vystupuje ako katalyzátor ochrany ľudských práv vo svojich členských štátoch. Ako sa uvádza v oddiele 2 na základe článku 3 ods. 5 a článku 21 ZEÚ, ľudské práva boli skutočne začlenené do rozličných oblastí zahraničnej politiky, a tak do vzťahov EÚ so zvyškom sveta. Takáto vonkajšia projekcia ľudských práv sa odohráva prostredníctvom rôznych kanálov, konkrétne doložiek *ad hoc* v obchodných dohodách, začleňovaním ľudských práv do sektorových právnych predpisov, diplomacie v medzinárodných fórach a organizáciách a rozsiahlej judikatúry Súdneho dvora. EÚ týmto spôsobom posilňuje univerzálnosť a nedeliteľnosť ochrany ľudských práv vo svete bez ohľadu na príslušnú oblasť politiky.

4.1. Podpora noriem Európskej únie v oblasti ľudských práv vo svete prostredníctvom ich uplatňovania za jej hranicami

Jedným z kanálov, ktorým EÚ šíri svoje normy v oblasti ochrany ľudských práv na medzinárodnej úrovni je ich uplatňovanie za jej hranicami. Judikatúra Súdneho dvora skutočne často zabezpečila uplatniteľnosť a vynútiteľnosť ľudských práv prostredníctvom aktov EÚ s priamym vplyvom mimo jurisdikcie EÚ. EÚ tak v skutočnosti „vyváža“ svoje normy v oblasti ľudských práv aj mimo formálneho územného a osobného rozsahu pôsobenia práva EÚ.

Napríklad v oblasti ochrany údajov Súdny dvor vo veci Google Španielsko „rozšíril územný rozsah pôsobenia smernice o ochrane údajov z roku 1995“ ⁽²⁰⁵⁾ aj za hranice EÚ, pričom uviedol, že právo

⁽²⁰⁴⁾ V tejto súvislosti pozri napr. Apodaca, C., *The rule of law and human rights* (Právny štát a ľudské práva), *Judicature*, zv. 87, č. 6, 2004, s. 297 – 298.

⁽²⁰⁵⁾ Bradford, A., *The Brussels Effect: How the European Union rules the world* (Bruselský efekt: Ako Európska únia vládne svet), Oxford University Press, Oxford, 2020, s. 134.

na zabudnutie sa uplatňuje bez ohľadu na „polohu centrál vyhladávača či miesto, kde sa vykonáva príslušné spracúvanie alebo indexovanie údajov“⁽²⁰⁶⁾. Toto sa stalo pred prijatím všeobecného nariadenia o ochrane údajov, ktoré sa v súčasnosti uplatňuje aj na prevádzkovateľov mimo EÚ pracujúcich s údajmi osôb s pobytom v EÚ alebo poskytovateľov, ktorí spracúvajú údaje EÚ⁽²⁰⁷⁾.

Vo veci Schrems II Súdny dvor opäť zabezpečil presadzovanie noriem EÚ v oblasti ochrany údajov aj mimo územia EÚ, keď vyhlásil, že rozhodnutie Komisie⁽²⁰⁸⁾, na ktorom sa zakladal štít na ochranu osobných údajov medzi EÚ a USA, je neplatné, keďže právne predpisy USA nezaručovali úroveň ochrany údajov, ktorá by bola „v zásade rovnocenná“⁽²⁰⁹⁾ s úrovňou ochrany zakotvenou vo všeobecnom nariadení o ochrane údajov a v Charte, a požadoval od prevádzkovateľov a príjemcov osobných údajov, ktorí ich šíria mimo EÚ na základe štandardných zmluvných ustanovení, aby zabezpečili dotknutým osobám takúto úroveň ochrany⁽²¹⁰⁾. Na základe rozsudku sa normy ochrany osobných údajov úspešne rozšírili na medzinárodnej úrovni, nielen v dôsledku zabezpečenia dodržiavania práv EÚ v oblasti ochrany údajov pri prenose údajov mimo EÚ, ale aj vyvinutím tlaku na prevádzkovateľov z USA a v konečnom dôsledku aj na regulačné orgány, aby sa priblížili normám EÚ v záujme zabezpečenia nepretržitého prenosu údajov s EÚ⁽²¹¹⁾.

Vo veci Polisario uvedenej aj v oddiele 2 uznal Všeobecný súd aj Súdny dvor „extrateritoriálne záväzky EÚ voči ‚vzdialeným osobám‘“, keď „usúdili, že rozhodnutie Rady EÚ, ktorým sa prijíma dohoda [dohoda vo forme výmeny listov medzi Európskou úniou a Marockým kráľovstvom o recipročných liberalizačných opatreniach pre poľnohospodárske výrobky, spracované

poľnohospodárske výrobky, ryby a výrobky rybného hospodárstva a o nahradení protokolov č. 1, 2 a 3 a ich príloh a o zmenách a doplneniach Euro-stredomorskej dohody o pridružení medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na jednej strane a Marockým kráľovstvom na strane druhej], vedie k obavám v súvislosti s dodržiavaním práv Západnej Sahary“⁽²¹²⁾.

Možno tak konštatovať, že v judikatúre EÚ sa od inštitúcií EÚ požaduje zhodnotenie rizika, že politiky EÚ môžu nepriamo podporovať porušovanie ľudských práv zo strany občanov nečlenských krajín EÚ v týchto krajinách alebo majú z takéhoto porušovania prospech.

⁽²⁰⁶⁾ Tamže.

⁽²⁰⁷⁾ Tamže.

⁽²⁰⁸⁾ Vykonávacie rozhodnutie Komisie (EÚ) 2016/1250 z 12. júla 2016 podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 95/46/ES o primeranosti ochrany poskytovanej štítom na ochranu osobných údajov medzi EÚ a USA (Ú. v. EÚ L 207, 1.8.2016, s. 1).

⁽²⁰⁹⁾ Pozri napríklad rozsudok zo 16. júla 2020, Facebook Írsko a Schrems, C-311/18, EÚ:C:2020:559, bod 105.

⁽²¹⁰⁾ Rozsudok zo 16. júla 2020, Facebook Írsko a Schrems, C-311/18, EÚ:C:2020:559, bod 142.

⁽²¹¹⁾ V tejto súvislosti pozri odôvodnenie v Bradford, A., *The Brussels Effect: How the European Union rules the world* (Bruselský efekt: Ako Európska únia vládne svetu), Oxford University Press, Oxford, 2020.

⁽²¹²⁾ Ryngaert, C. a Fransen, R., *EU extraterritorial obligations with respect to trade with occupied territories: reflections after the case of Front Polisario before EU Courts* (Extrateritoriálne záväzky EÚ v súvislosti s obchodom s okupovanými územiami: úvahy po prejednávaní vecí Front Polisario pred Súdnymi dvormi EÚ), *Europe and the World: A law review* (Európa a svet: Skúmanie práva), zv. 2, č. 1, 2018, s. 5.

4.2. Podpora noriem Európskej únie v oblasti ľudských práv vo svete prostredníctvom mechanizmov podmienenosti prístupu na trh

Obchodná politika EÚ je previazaná s ochranou ľudských práv. Obchod má v skutočnosti potenciál zlepšiť ochranu ľudských práv zlepšením hospodárskych podmienok, ale môže mať aj škodlivé účinky, napríklad na práva pracovníkov alebo na právo na zdravie ⁽²¹³⁾. EÚ v tomto zaujala jasný postoj. Rada naozaj výslovne uviedla, že „jeden z najdôležitejších aspektov obchodnej politiky EÚ je, že okrem ochrany európskych podnikov a spotrebiteľov podporuje zásady a hodnoty EÚ“ ⁽²¹⁴⁾, pričom ako príklad uviedla ľudské práva.

V článku 207 ZFEÚ sa okrem toho uvádza, že „spoločná obchodná politika sa uskutočňuje v rámci zásad a cieľov vonkajšej činnosti Únie“, ktoré na základe článku 21 ZEÚ zahŕňajú aj rešpektovanie ľudských práv. Článkom 3 ods. 5 ZEÚ sa EÚ navyše zaväzuje k tomu, aby v rámci svojich vzťahov so širším svetom prispievala k „voľnému a spravodlivému obchodu“, zatiaľ čo v článku 9 ZFEÚ sa stanovuje, že „pri vymedzovaní a uskutočňovaní svojich politík a činností Únia prihliada na požiadavky spojené so zárukou primeranej sociálnej ochrany“.

Takéto prepojenie obchodu a ľudských práv zdôraznil Súdny dvor aj v stanovisku k veci Singapur, kde uznal „priame a bezprostredné účinky“ ⁽²¹⁵⁾ cieľov udržateľného rozvoja vrátane sociálnej ochrany pracovníkov na medzinárodný obchod, pričom uviedol, že „trvalo udržateľný rozvoj je v súčasnosti jedným z cieľov spoločnej obchodnej politiky“ ⁽²¹⁶⁾.

V priebehu desaťročí sa do takýchto doložiek zahrnuli nielen politické vyhlásenia, ale aj doložky o „podstatných prvkoch“, „na ktorých sú založené recipročné povinnosti strán, aby porušenia ľudských práv určitého rozsahu jednou stranou mohli predstavovať závažné porušenie zmluvy a odôvodniť jej zrušenie“ ⁽²¹⁷⁾, v súlade s Viedenským dohovorom o zmluvnom práve. „Doložky o nevykonaní“ podobne umožňujú stranám jednostranne prijímať „vhodné opatrenia“. Doložky o ľudských právach sú často súčasťou politických rámcových dohôd, s ktorými sú následne spojené dohody o voľnom obchode ⁽²¹⁸⁾.

EÚ sa čoraz viac usiluje začleniť ochranu ľudských práv v súlade s normami EÚ v oblasti univerzálnosti a nedeliteľnosti do svojich obchodných zmlúv, najmä s rozvojovými krajinami, prostredníctvom doložiek o „podmienenosti ľudskými právami“.

⁽²¹³⁾ Wouters, J., Nowak, M., Chane, A.-L. a Hachez, N. (red.), *The European Union and Human Rights: Law and policy* (Európska únia a ľudské práva: Právo a politika), Oxford University Press, Oxford, 2021, s. 366.

⁽²¹⁴⁾ Európska rada, *Promoting EU value through trade*, n.d. (Podporovanie hodnoty EÚ prostredníctvom obchodu) (<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/trade-policy/promoting-eu-values/>), online stav k 16. augustu 2022.

⁽²¹⁵⁾ Stanovisko zo 16. mája 2017, Dohoda o voľnom obchode so Singapurom, 2/15, EU:C:2017:376, bod 157.

⁽²¹⁶⁾ Stanovisko zo 16. mája 2017, Dohoda o voľnom obchode so Singapurom, 2/15, EU:C:2017:376, bod 147.

⁽²¹⁷⁾ Wouters, J., Nowak, M., Chane, A.-L. a Hachez, N. (red.), *The European Union and Human Rights: Law and policy* (Európska únia a ľudské práva: Právo a politika), Oxford University Press, Oxford, 2020, s. 367.

⁽²¹⁸⁾ Zamfir, I., *Human Rights in EU Trade Agreements* (Ľudské práva v obchodných dohodách EÚ), EPRS, Brusel, 2019, s. 4.

Významným príkladom dohody o pridružení, na ktorú odkazujú iné dohody o obchode, je Dohoda z Cotonou⁽²¹⁹⁾ s členmi skupiny afrických, karibských a tichomorských štátov. Dohoda z Cotonou zahŕňa medzi základnými prvkami dodržiavanie „ľudských práv, demokratických zásad a právneho štátu“⁽²²⁰⁾ a „spoluprácu v boji proti šíreniu zbraní hromadného ničenia“⁽²²¹⁾. V dohode sa okrem toho pri sledovaní „aktívnej, komplexnej a integrovanej politiky budovania mieru, prevencie a riešenia konfliktov“ výslovne označuje aj úmysel strán „bojovať proti medzinárodnému zločinu v súlade s medzinárodným právom“ a pracovať na ratifikácii a vykonávaní Rímskeho štatútu Medzinárodného trestného súdu⁽²²²⁾. Vďaka doložke o prepojení s Dohodou z Cotonou je doložka o podstatných prvkoch uplatniteľná aj na ostatné obchodné dohody alebo dohody o obchode. Napríklad Dohoda o hospodárskom partnerstve s krajinami združenia CARIFORUM je výslovne založená na základných prvkoch Dohody z Cotonou⁽²²³⁾.

Ak takáto rámcová dohoda nie je uzavretá s dotknutou krajinou, doložka o podstatných prvkoch v oblasti ľudských práv sa obvykle zahrnie do dohody obsahujúcej ustanovenia o voľnom obchode, či už je to základná alebo komplexnejšia dohoda o voľnom obchode, napr. dohoda o združení, pričom najvýznamnejším príkladom je uvedená Dohoda z Cotonou, ktorú čoskoro nahradí nová moderná dohoda rovnakých strán. Pokiaľ ide o uvedené obchodné dohody, orientačnými príkladmi sú dohody s Kolumbiou, Peru a Ekvádorom, v ktorých sú podstatnými prvkami „dodržiavanie demokratických zásad a základných ľudských práv“⁽²²⁴⁾ a spolupráca v „boji proti šíreniu zbraní hromadného ničenia“⁽²²⁵⁾.

Hlavným cieľom takýchto doložiek o ľudských právach je „poskytnúť EÚ právny základ na riešenie otázok v oblasti ľudských práv so svojimi partnermi konštruktívnym spôsobom“⁽²²⁶⁾. V doložke o podstatných prvkoch sa skutočne zvyčajne stanovujú politické dialógy medzi stranami. Ak sa však v rámci politického dialógu nepodarí vyriešiť obavy jednej zo strán, ďalším krokom je aktivácia doložiek o nevykonaní. Stranám to umožňuje prijať „primerané opatrenia“ vrátane zrušenia celej dohody alebo jej časti, čo predstavuje posledné riešenie v prípade porušenia podstatných prvkov. Napríklad, finančná pomoc, z ktorej majú orgány priamy prínos, stanovená

⁽²¹⁹⁾ 2000/483/ES: Dohoda o partnerstve medzi členmi skupiny afrických, karibských a tichomorských štátov na jednej strane a Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na strane druhej, podpísaná v Cotonou 23. júna 2000 – Protokoly – Záverečný akt – Vyhlásenia (Ú. v. ES L 317, 15.12.2000, s. 3). Tzv. dohoda nasledujúca po Dohode z Cotonou, ktorá nahradí Dohodu z Cotonou, bola parafovaná 15. apríla 2021.

⁽²²⁰⁾ Tamže, článok 9 ods. 2.

⁽²²¹⁾ Tamže, článok 11b.

⁽²²²⁾ Tamže, článok 11.

⁽²²³⁾ Dohoda o hospodárskom partnerstve medzi štátmi CARIFORUM-u na jednej strane a Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na druhej strane (Ú. v. EÚ L 289, 30.10.2008, s. 3, článok 2).

⁽²²⁴⁾ Dohoda o obchode medzi Európskou úniou a jej členskými štátmi na jednej strane a Kolumbiou a Peru na strane druhej (Ú. v. EÚ L 354, 21.12.2012, s. 3, článok 1). Ekvádor k dohode pristúpil v roku 2016, pozri Protokol o pristúpení k Dohode o obchode medzi Európskou úniou a jej členskými štátmi na jednej strane a Kolumbiou a Peru na strane druhej na účely zohľadnenia pristúpenia Ekvádoru (Ú. v. EÚ L 356, 24.12.2016, s. 3).

⁽²²⁵⁾ Dohoda o obchode medzi Európskou úniou a jej členskými štátmi na jednej strane a Kolumbiou a Peru na strane druhej (Ú. v. EÚ L 354, 21.12.2012, s. 3, článok 2 ods. 2).

⁽²²⁶⁾ Zamfir, I., *Human Rights in EU Trade Agreements* (Ľudské práva v obchodných dohodách EÚ), EPRS, Brusel, 2019, s. 8.

na základe Dohody z Cotonou bola zrušená vo vzťahu k Burundi za porušenie podstatných prvkov uvedenej dohody ⁽²²⁷⁾.

Doložky o podmienenosti ľudskými právami možno uplatniť aj v rámci všeobecného systému preferencií, ktorým sa rozvojovým krajinám udeľuje neregistrovaný preferenčný prístup na trh ⁽²²⁸⁾ a stanovuje sa podmienka, že v súvislosti s preferenčným systémom musia prijímajúce krajiny ratifikovať určité medzinárodné dohody v oblasti ľudských práv a pravidelné monitorovanie osobitnými orgánmi musí mať pozitívny výsledok.

EÚ na druhej strane čoraz viac začleňuje ochranu ľudských práv do sektorových právnych predpisov v oblastiach politiky s vonkajším rozmerom s cieľom podriadiť prístup zahraničných aktérov na jednotný trh dodržiavaniu noriem EÚ v oblasti ľudských práv.

Niektorí autori nazývajú tento jav „bruselský efekt“ ⁽²²⁹⁾, čo odkazuje na postup EÚ nepriamo regulovať svetové trhy ukladaním svojich noriem, predovšetkým univerzálnosti a nedeliteľnosti ochrany ľudských práv, ako podmienky prístupu na jej trh ⁽²³⁰⁾. Uplatňuje sa to v oblasti ochrany údajov (ako sa uvádza v oddiele 4.1), ale aj v oblasti ochrany životného prostredia a ochrany spotrebiteľa. Napríklad nariadenie o nerastných surovinách z konfliktných oblastí ⁽²³¹⁾, ktoré nadobudlo účinnosť 1. januára 2021, je zamerané na predchádzanie obchodovaniu s minerálmi na financovanie porušovania ľudských práv v krajinách mimo EÚ, okrem iného aj tým, že od dovozcov v EÚ sa vyžaduje, aby dodržiavali normy zodpovedného získavania materiálu Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj ⁽²³²⁾. Ako objasnila Komisia, cieľom nariadenia je „podporovať zodpovedné získavanie cín, tantalu, volfrámu a zlata taviarňami a rafinériami bez ohľadu na to, či sú usadené v EÚ alebo nie“, tým, že od dovozcov v EÚ sa vyžaduje, aby riadili a nahlasovali „postupy taviarní a rafinérií spojené s rizikami“ ⁽²³³⁾. Ako je zrejmé, ústredným cieľom týchto opatrení je opäť ochrana jednotlivcov, bez ohľadu na to, či sú občanmi EÚ, a ich univerzálnych a nedeliteľných práv, napr. na humánne zaobchádzanie alebo na ochranu ich zdravia (články 2, 3, 8 a 14 EDLP) ⁽²³⁴⁾.

⁽²²⁷⁾ Pozri rozhodnutie Rady (EÚ) 2016/394. Toto rozhodnutie bolo aktuálne zrušené rozhodnutím Rady (EÚ) 2022/177 a rozhodnutím Rady (EÚ) 2022/178 z 8. februára 2022.

⁽²²⁸⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 978/2012 z 25. októbra 2012, ktorým sa uplatňuje systém všeobecných colných preferencií a zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 732/2008 (Ú. v. EÚ L 303, 31.10.2012, s. 1).

⁽²²⁹⁾ Bradford, A., *The Brussels Effect: How the European Union rules the world* (Bruselský efekt: Ako Európska únia vládne svetu), Oxford University Press, Oxford, 2020. V súvislosti s diskusiou o bruselskom efekte pozri aj kapitolu *Protecting the environment and tackling climate change* (Ochrana životného prostredia a boj proti zmene klímy) v tretej časti tejto publikácie.

⁽²³⁰⁾ Tamže.

⁽²³¹⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/821 zo 17. mája 2017, ktorým sa ustanovujú povinnosti náležitej starostlivosti v dodávateľskom reťazci dovozcov Únie dovážajúcich cín, tantal a volfrám, ich rudy a zlato s pôvodom v oblastiach zasiahnutých konfliktom a vo vysokorizikových oblastiach (Ú. v. EÚ L 130, 19.5.2017, s. 1).

⁽²³²⁾ Európska komisia, *Conflict Minerals Regulation: the regulation explained* (Nariadenie o mineráloch z konfliktných oblastí: vysvetlenie), n.d. (https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/conflict-minerals-regulation/regulation-explained_en), online stav k: máj 2022.

⁽²³³⁾ Tamže.

⁽²³⁴⁾ Na okraj stojí za pripomenutie, že aj toto je príklad aktívnej podpory mnohostrannosti zo strany EÚ v tom, že vo svojich právnych predpisoch vychádza z noriem OECD s cieľom dosiahnuť, aby ich nepriamo dodržiavali aj tretie krajiny.

Tento prístup je ešte zjavnejší v kontexte Európskej zelenej dohody ⁽²³⁵⁾, keďže Komisia významne posilnila rámec spoločenskej zodpovednosti podnikov, pričom vychádzala z hlavných zásad OSN v oblasti podnikania a ľudských práv ⁽²³⁶⁾. Návrh Komisie týkajúci sa nariadenia o udržateľných batériách ⁽²³⁷⁾ by v tomto zmysle vyžadoval od hospodárskych subjektov uvádzajúcich batérie na trh EÚ, aby zaviedli politiky náležitej starostlivosti v dodávateľskom reťazci s cieľom riešiť, okrem iného, „riziká v dodávateľskom reťazci v oblasti batérií, ktoré súvisia s ochranou ľudských práv vrátane ľudského zdravia, ochrany detí či rodovej rovnosti v súlade s medzinárodným právom týkajúcim sa ľudských práv“ ⁽²³⁸⁾. Predsedníčka Európskej komisie sa vo svojom prejave o stave Únie v roku 2021 opäť zaoberala otázkou nútenej práce vo svete, pričom ujasnila, že svetový obchod „sa nikdy nesmie uskutočňovať na úkor ľudskej dôstojnosti a slobody“, ako aj úmysel Komisie „navrhnuť zákaz výrobkov na našom trhu, ktoré boli vyrobené s použitím nútenej práce“ ⁽²³⁹⁾.

Európska komisia v nadväznosti na tento záväzok navrhla smernicu o náležitej starostlivosti podnikov v oblasti udržateľnosti. Jej zámerom teda je vytvoriť právne záväzný rámec na „podporu príspevku podnikov pôsobiacich na jednotnom trhu k rešpektovaniu ľudských práv a životného prostredia v rámci ich činností a prostredníctvom ich hodnotových reťazcov, a to identifikáciou nepriaznivých vplyvov na ľudské práva a životné prostredie, predchádzaním týmto vplyvom, ich zmierňovaním a zohľadňovaním, ako aj uplatňovaním náležitej správy, systémov riadenia a opatrení zavedených na tento účel“ ⁽²⁴⁰⁾. Navrhovanou smernicou by sa normy EÚ v oblasti ľudských práv uplatňovali na aktérov z tretích krajín dvojakým spôsobom: uplatňovaním jej pravidiel na zahraničné spoločnosti pôsobiace na trhu EÚ a rozšírením rozsahu pôsobnosti v oblasti ľudských práv na všetky svetové dodávateľské reťazce, čo by sa týkalo aj ich častí v krajinách mimo EÚ a štátnych príslušníkov tretích krajín. Tento záväzok bol najnovšie potvrdený v oznámení Komisie s názvom Sila obchodných partnerstiev: spoločne za zelený a spravodlivý hospodársky rast ⁽²⁴¹⁾, v ktorom je stanovený plán Komisie podporovať príspevok

⁽²³⁵⁾ Európska komisia, Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Európska zelená dohoda [COM(2019) 640 final]. Podrobnejšie informácie o Zelenej dohode sa uvádzajú v kapitolách Ochrana životného prostredia a boj proti zmene klímy a O farmách, rybách a vidličkách v tretej časti tejto publikácie.

⁽²³⁶⁾ Organizácia spojených národov, Hlavné zásady v oblasti podnikania a ľudských práv: Vykonávanie rámca Organizácie Spojených národov s názvom Chrániť, rešpektovať a naprávať, New York a Ženeva, 2011.

⁽²³⁷⁾ Európska komisia, Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o batériách a použitých batériách, o zrušení smernice 2006/66/ES a o zmene nariadenia (EÚ) 2019/1020 [COM(2020) 798 final].

⁽²³⁸⁾ Tamže, odôvodnenie 67. V tomto odôvodnení sa osobitne cituje Všeobecná deklarácia ľudských práv, Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach, Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien, Dohovor o právach dieťaťa a Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím.

⁽²³⁹⁾ von der Leyen, U., Prejav predsedníčky von der Leyenovej o stave Únie v roku 2021, Európska komisia, 2021 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701), online stav k: jún 2022.

⁽²⁴⁰⁾ Európska komisia, Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o náležitej starostlivosti podnikov v oblasti udržateľnosti a o zmene smernice (EÚ) 2019/1937 [COM(2022) 71 final].

⁽²⁴¹⁾ Európska komisia, Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Sila obchodných partnerstiev: spoločne za zelený a spravodlivý hospodársky rast [COM(2022) 409 final].

obchodných dohôd EÚ k udržateľnému rozvoju, aby „sa popri podpore hospodárskeho rastu v úplnom súlade s hodnotami a prioritami Únie chránili aj ľudské práva, dôstojná práca, klíma a životné prostredie“⁽²⁴²⁾.

4.3. Podpora noriem Európskej únie v oblasti ľudských práv vo svete prostredníctvom diplomatických opatrení na medzinárodných fórach

Hoci členstvo v medzinárodných organizáciách vrátane OSN je často otvorené len štátom, EÚ je aktívna pri sledovaní svojho programu v oblasti ľudských práv na medzinárodných fórach. Jedným z príkladov je pretrvávajúca úspešná podpora zrušenia trestu smrti, ktorá viedla mnohé krajiny k ratifikácii Protokolu č. 6 k EDLP. Manners tvrdí, že EÚ to dosiahla prostredníctvom súboru rôznych spôsobov vyvíjania tlaku: Konkrétne riešením otázky trestu smrti dvojstranne „s viac ako 20 krajinami“⁽²⁴³⁾, ako aj mnohostranne v rámci OSN „prostredníctvom memoranda predsedníctva a predloženia ‚rezolúcie o treste smrti‘ na 55., 56. a 57. zasadnutí Komisie OSN pre ľudské práva v rokoch 1999, 2000 a 2001“⁽²⁴⁴⁾.

Ďalším príkladom diplomatických opatrení EÚ v oblasti ľudských práv je podanie *amicus curiae* predložené Komisiou Najvyššiemu súdu Spojených štátov v mene EÚ vo veci Kiobel/Royal Dutch Petroleum⁽²⁴⁵⁾ v súvislosti s otázkou extrateritoriality štatútu USA na ochranu obetí mučenia. V podaní sa potvrdila úloha EÚ ako globálneho normotvorcu a „široký konsenzus na základe medzinárodného práva v súvislosti s relatívnou dôležitosťou zvrchovanosti štátu a základných ľudských práv“⁽²⁴⁶⁾ podporovaním značne reštriktívneho výkladu výkonu univerzálnej právomoci Spojených štátov s cieľom zabezpečiť, aby „neexistovalo riziko, že na fyzické alebo právnické osoby z EÚ sa budú vzťahovať právne predpisy iných štátov v prípade, že extrateritoriálne uplatňovanie právnych predpisov nerešpektuje obmedzenia stanovené medzinárodným právom“⁽²⁴⁷⁾. Komisia predovšetkým argumentovala, že štatút USA na ochranu obetí mučenia sa musí „viazať na obmedzené základy extrateritoriálnej právomoci uznávanej medzinárodným právom“⁽²⁴⁸⁾, konkrétne na veci, ktoré by podliehali univerzálnej trestnej právomoci a boli by podmienené vyčerpaním vnútroštátnych a medzinárodných prostriedkov nápravy⁽²⁴⁹⁾. Podľa podania *amicus curiae* boli takéto obmedzenia nevyhnutné na zabezpečenie toho, že (aj)

⁽²⁴²⁾ Tamže.

⁽²⁴³⁾ Patten, C., *Contribution to the debate in the European Parliament on: – death penalty – antipersonnel landmines – Hong Kong – Serbia* (Príspevok k diskusii v Európskom parlamente o: treste smrti – protipechotných mínach – Hongkongu – Srbsku), prejav pred Európskym parlamentom, SPEECH/00/404, Štrasburg, 25. októbra 2000.

⁽²⁴⁴⁾ Manners, I., *Normative power Europe: a contradiction in terms?* (Normatívna sila Európy: protirečenie v pojmoch?) *Journal of Common Market Studies*, zv. 40, č. 2, 2002, s. 248.

⁽²⁴⁵⁾ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Spojených štátov zo 17. apríla 2013, Kiobel/Royal Dutch Petroleum, 569 U.S. 108.

⁽²⁴⁶⁾ Európsky parlament, Parlamentná otázka – E-011208/2012(ASW): odpoveď p. Barrosa v mene Komisie, 2013 (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2012-011208-ASW_EN.html), online stav k: jún 2022.

⁽²⁴⁷⁾ Európska komisia, Podanie Európskej komisie v mene Európskej únie ako *amicus curiae* nepodporujúce žiadnu stranu vo veci Kiobel/Royal Dutch Petroleum, Najvyšší súd Spojených štátov, č. 10-1491, 13. júna 2012, s. 2.

⁽²⁴⁸⁾ Tamže, s. 4.

⁽²⁴⁹⁾ Tamže.

univerzálna právomoc „je v súlade so zásadami medzinárodného práva v oblasti ústretovosti a rovnocennosti zvrchovanosti“ ⁽²⁵⁰⁾.

5. Záver

EÚ podporuje ľudské práva na svojom území aj mimo neho. Vplyv EÚ ako podporovateľa univerzálnosti a nedeliteľnosti ľudských práv po celom svete je významný a neustále narastá. Slúži účelu posilnenia demokracie, mieru a stability v prospech všetkých, občanov EÚ aj občanov nečlenských krajín EÚ.

Projekt EÚ je projektom mieru. Mier je najdôležitejšia hodnota, na ktorú je zameraná demokracia a dodržiavanie základných práv a zásad v oblasti ľudských práv. Táto hodnota bude sledovaná s rovnakým nasadením a rovnako konzistentne aj v nadchádzajúcich rokoch a desaťročiach.

⁽²⁵⁰⁾ Tamže.

ČASŤ



PRÁVO EÚ DÁVA PRÁVA OBČANOM EÚ

- | | | |
|---|--|------------|
| 4 | Občianstvo EÚ: v službách občanov EÚ | 94 |
| 5 | Regulácia ochrany údajov v rýchlo sa meniacom technologickom prostredí | 112 |
| 6 | Od hospodárskeho spoločenstva k únii pre jej občanov | 130 |

OBČIANSTVO EÚ: V SLUŽBÁCH OBČANOV EÚ

Jonathan Tomkin a Elisabetta Montaguti

1. Úvod

Občianstvo EÚ a práva spojené so statusom občana EÚ sa do značnej miery rozvíjajú a vyvíjajú prostredníctvom judikatúry Súdneho dvora. To platí najmä pre právo na voľný pohyb, ktoré predstavuje prvé právo vytvorené Rímskou zmluvou a základný kameň európskej integrácie.

Judikatúra vďačí za svoju existenciu nielen Súdnemu dvoru, ale aj jednotlivým občanom a rodinám, ktoré sa domáhali svojich nárokov podľa práva EÚ na svojich vnútroštátnych súdoch. Okrem objasňovania právnych zásad ponúkajú spory prebiehajúce pred vnútroštátnymi súdmi – a potom postúpené Súdnemu dvoru na začatie prejudiciálneho konania – aj pohľad do životných príbehov strán sporu, ktorí sa často ocitli v náročných podmienkach a bojovali s právnymi anomáliami na hraniciach práva na voľný pohyb. Z tohto hľadiska možno považovať občanov EÚ (a právnikov, ktorí ich v sporoch obhajujú) za ľudí, ktorí zohrali pri rozvoji svojho vlastného statusu priamu a dôležitú úlohu. Výsledok pre nich často predstavuje rozdiel medzi bezpečnou a právne neistou situáciou.

Európska komisia je dôsledným a dlhodobým partnerom v prebiehajúcom dialógu medzi súdmi o občianstve EÚ. V tejto úlohe sa Komisia postupne zapájala do rozvoja občianstva EÚ a prispievala k nemu od jeho zavedenia pred 30 rokmi.

Táto kapitola sa zaoberá vývojom občianstva EÚ s cieľom zvážiť niektoré míľniky v judikatúre Súdneho dvora o občianstve a príspevok Komisie k nemu. Bude zameraná na dva odlišné – hoci súvisiace – prvky. Prvý sa týka práv rodinných príslušníkov občanov EÚ. Druhým sú práva detí, ktoré sú občanmi EÚ.

2. Rodinní príslušníci

Sloboda pohybu bola v stredobode európskeho projektu od jeho počiatku – a teda dlho pred zavedením občianstva EÚ. Samozrejme, keďže tento pohyb mal slúžiť cieľu vytvorenia „spoločného trhu“, právo bolo spojené s vykonávaním hospodárskej činnosti. Už v tomto ranom štádiu sa však uznalo, že na rozdiel od tovaru a kapitálu by regulácia situácie pracovníkov, samostatne zárobkovo činných osôb a poskytovateľov služieb mala priamy vplyv na životy jednotlivcov a ich rodín. V rámci úplne prvých opatrení EÚ o voľnom pohybe osôb – siahajúcich až

do roku 1961 ⁽²⁵¹⁾ – sa zabezpečilo, aby sa štátni príslušníci členských štátov mohli presťahovať za prácou do členského štátu podľa vlastného výberu v sprievode svojich rodinných príslušníkov. Pôvodne však bolo vymedzenie pojmu rodinný príslušník obmedzené: vzťahovalo sa len na manželského partnera pracovníka a deti mladšie ako 21 rokov.

V priebehu rokov sa povaha práva na voľný pohyb, ako aj práva štátnych príslušníkov členských štátov na to, aby ich sprevádzali ich rodinní príslušníci, výrazne zmenili.

Po prvé, zavedením občianstva EÚ Zmluvou o Európskej únii z roku 1992 (Maastrichtská zmluva) sa na úrovni zmluvy uznalo, že pohyb štátnych príslušníkov členských štátov po EÚ by sa už nemal považovať len za ekonomický prostriedok slúžiaci ekonomickým cieľom. Išlo skôr o právo, ktoré bolo možné uplatňovať ako samoúčelné na základe statusu osoby ako občana EÚ. Z toho vyplýva, že právo byť sprevádzaný rodinnými príslušníkmi a pripojiť sa k rodinným príslušníkom bez ohľadu na štátnu príslušnosť sa vzťahuje na všetkých občanov EÚ bez ohľadu na to, či sa presťahovali alebo nepresťahovali v súvislosti s vykonávaním hospodárskej činnosti v inom členskom štáte.

Po druhé, rozšírilo sa aj vymedzenie pojmu „rodinní príslušníci“, ktorí môžu využívať práva na voľný pohyb odvodené od práv občanov EÚ. Na základe smernice 2004/38/ES ⁽²⁵²⁾ (ďalej len „smernica o voľnom pohybe“) sa toto vymedzenie pojmu teraz vzťahuje na manželských partnerov aj registrovaných partnerov (za predpokladu, že v právnych predpisoch hostiteľského členského štátu sa registrované partnerstvá považujú za rovnocenné s manželstvom). Vzťahuje sa aj na deti migrujúceho občana EÚ vo veku do 21 rokov a deti jeho manželského partnera alebo partnera/partnerky, ako aj na závislých priamych príbuzných vo vzostupnej línii (t. j. na rodičov alebo starých rodičov každého príslušníka páru).

Okrem toho sa v smernici o voľnom pohybe od členských štátov vyžaduje, aby uľahčili vstup a pobyt iným kategóriám osôb, ako sú *de facto* trvalí partneri alebo iní rodinní príslušníci, ktorí sú v krajine, z ktorej prišli, závislými osobami alebo členmi domácnosti občana EÚ, alebo ktorí majú vážne zdravotné ťažkosti, ktoré si prísne vyžadujú osobnú starostlivosť občana EÚ.

Hoci zákonodarca EÚ postupne práva na voľný pohyb rodinných príslušníkov upevnil, tieto práva boli zároveň značne posilnené v judikatúre. Súdny dvor staval na tomto vyvinutom právnom rámci a upevnil rodinný rozmer pravidiel voľného pohybu rôznymi spôsobmi. Neustále zdôrazňoval, že nárok štátnych príslušníkov členských štátov na spoločnosť ich rodinných príslušníkov bez

⁽²⁵¹⁾ Nariadenie Rady č. 15 zo 16. augusta 1961 o počiatočných opatreniach týkajúcich sa voľného pohybu pracovníkov v rámci Spoločenstva (Ú. v. ES 57, 26.8.1961, s. 1073/61) a smernica Rady zo 16. augusta 1961 o správnych postupoch a praxi, ktoré riadia vstup, zamestnávanie a pobyt v členskom štáte pracovníkov a ich rodinných príslušníkov z iných členských štátov Spoločenstva (Ú. v. ES 80, 13.12.1961, s. 1513/61).

⁽²⁵²⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, 30.4.2004, s. 77).

ohľadu na štátnu príslušnosť zabezpečuje rešpektovanie rodinného života, ako je zakotvené v článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach a článku 7 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) ⁽²⁵³⁾. Súdny dvor okrem toho dôsledne uznáva, že opatrenia, ktoré bránia rodinným príslušníkom štátnych príslušníkov členských štátov sprevádzať ich alebo sa k nim pripojiť v hostiteľskom členskom štáte by pravdepodobne odrádzali od uplatňovania práv na voľný pohyb ⁽²⁵⁴⁾. Odvodené právo rodinných príslušníkov sprevádzať občana EÚ alebo sa k nemu pripojiť platí jednotne bez ohľadu na štátnu príslušnosť rodinných príslušníkov, a teda bez ohľadu na to, či sú zároveň občanmi EÚ.

V tejto súvislosti osobitné miľníky na ceste občanov EÚ k posilneniu práva na sprevádzanie rodinnými príslušníkmi predstavujú rozsudky vo dvoch veciach. Prvý rozsudok vo veci *Metock a iní* ⁽²⁵⁵⁾ sa týkal okolností, za ktorých rodinní príslušníci môžu tvrdiť, že požívajú odvodené práva na voľný pohyb – a či tieto práva možno obmedziť na rodinné vzťahy, ktoré existovali v inom členskom štáte predtým, ako sa občan EÚ presťahoval. Druhý rozsudok vo veci *Coman a i.* ⁽²⁵⁶⁾ sa týkal vymedzenia pojmu „rodinný príslušník“ – a toho, či sa pojem „manželský partner“ vzťahuje aj na partnerov v manželstvách osôb rovnakého pohlavia.

Vec *Metock a iní* postúpil Súdnemu dvoru High Court of Ireland (Vyšší súd Írska) a vznikla v súvislosti so žiadosťami o pobyt predloženými štyrmi štátnymi príslušníkmi tretích krajín, z ktorých každý bol manželským partnerom migrujúceho občana EÚ. Dôležité je, že všetky štyri manželstvá boli uzavreté až po presťahovaní občanov EÚ do Írska. Jeden žalobca mal pred presťahovaním do Írska dlhodobý vzťah s občanom EÚ. Zvyšné tri páry sa stretli a zosobášili v Írsku. Žiadny z párov predtým nežil spolu ako manželskí partneri v inom členskom štáte EÚ a všetci štátni príslušníci tretích krajín požiadali o azyl v Írsku, ale ich žiadosť bola zamietnutá. V jednom prípade k svadbe došlo v čase, keď sa na štátneho príslušníka tretej krajiny už vzťahoval príkaz na vyhostenie, v ktorom sa od neho vyžadovalo, aby opustil Írsko.

Konanie sa začalo preto, že nároky štyroch žalobcov na právo na pobyt ako rodinných príslušníkov boli zamietnuté. Opierajúc sa o predchádzajúcu judikatúru ⁽²⁵⁷⁾ írske orgány tvrdili, že odvodené právo na pobyt rodinných príslušníkov môžu podmieniť predchádzajúcim zákonným pobytom v inom členskom štáte EÚ. Okrem toho sa orgány domnievali, že právo na pobyt nemožno udeliť žiadateľovi, na ktorého sa už vzťahovalo rozhodnutie o vyhostení.

Žalobcovia napadli toto odmietnutie pred High Court of Ireland, ktorý následne požiadal Súdny dvor o usmernenie v situáciách, v ktorých by rodinní príslušníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi

⁽²⁵³⁾ Rozsudok zo 17. septembra 2002, *Baumbast a R*, C-413/99, EU:C:2002:493, bod 72; rozsudok z 11. júla 2002, *Carpenter*, C-60/00, EU:C:2002:434, body 41 – 43; a rozsudok z 5. júna 2018, *Coman a i.*, C-673/16, EU:C:2018:385, body 48 – 50.

⁽²⁵⁴⁾ Rozsudok zo 7. júla 1992, *The Queen/Immigration Appeal Tribunal a Surinder Singh, ex parte Secretary of State for Home Department*, C-370/90, EU:C:1992:296, bod 20; a rozsudok z 25. júla 2002, *MRAX*, C-459/99, EU:C:2002:461, bod 53.

⁽²⁵⁵⁾ Rozsudok z 25. júla 2008, *Metock a iní*, C-127/08, EU:C:2008:449.

⁽²⁵⁶⁾ Rozsudok z 5. júna 2018, *Coman a i.*, C-673/16, EU:C:2018:385.

⁽²⁵⁷⁾ Rozsudok z 23. septembra 2003, *Akrich*, C-109/01, EU:C:2003:491.

tretích krajín, mohli využívať práva podľa smernice o voľnom pohybe. Vnútroštátny súd sa predovšetkým opýtal, či členský štát môže obmedziť uznanie odvodeného práva na pobyt na tých rodinných príslušníkov, ktorí mali zákonný pobyt v inom členskom štáte. Vnútroštátny súd požiadal o usmernenie, či možno rodinného príslušníka považovať za osobu, ktorá požíva práva na voľný pohyb, ak rodinná jednotka vznikla až po tom, ako sa občan EÚ usadil v hostiteľskom členskom štáte. Mohli by sa takíto rodinní príslušníci považovať za osoby, ktoré „sprevádzajú občana EÚ alebo sa k nemu pripájajú“ v hostiteľskom členskom štáte, a teda sú chránení smernicou? Do akej miery bol status prisťahovalca dotknutých štátnych príslušníkov tretích krajín relevantný na určenie ich práv na pobyt po uzavretí manželstva s občanom EÚ?

Pred Súdnym dvorom írsky štát podporovaný niekoľkými členskými štátmi, ktoré vstúpili do konania, argumentovala v prospech reštriktívnejšieho výkladu. Po prvé tvrdila, že zo skutočnosti, že v smernici o voľnom pohybe sa spomínajú rodinní príslušníci, ktorí sprevádzajú občana EÚ alebo sa k nemu pripájajú, vyplýva, že cieľom smernice bolo priznať práva existujúcim rodinným jednotkám, ktoré cestujú spolu (sprevádzajú), alebo rodinným príslušníkom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí cestujú s cieľom znovu sa spojiť s občanom EÚ, ktorý sa už presťahoval (pripájajú). Pri doslovnom výklade pojem sprevádzajúci alebo pripájajúci sa rodinný príslušník, samozrejme, nezahŕňa osoby, ktoré žili v hostiteľskom členskom štáte predtým, ako sa tam migrujúci občan EÚ presťahoval, a ktoré sa stali rodinným príslušníkom až po tom, ako sa občan EÚ usadil.

Ani z účelového alebo teleologického hľadiska nebolo samozrejmé, že na zabezpečenie práv na voľný pohyb je potrebný širší výklad pojmu rodinný príslušník. Súdnym dvorom v niekoľkých prípadoch odôvodnil široký výklad rodinného pobytu a iných odvodených práv, pretože uznal, že občana EÚ by to odrádzalo od uplatňovania práv na voľný pohyb a presťahovania sa do iného členského štátu EÚ s cieľom usadiť sa tam, ak by musel opustiť svojho manželského partnera alebo registrovaného partnera. Takéto úvahy sa však nevzťahovali na občanov EÚ, ktorí pri zvažovaní, či sa presťahovať alebo nie, nemali žiadneho manželského partnera alebo registrovaného partnera (alebo žiadneho manželského partnera alebo registrovaného partnera s právom žiť v predchádzajúcom členskom štáte pobytu občana EÚ). Reštriktívny výklad by „nerozbil“ rodinný život, ktorý existoval pred ich presťahovaním, ani by neumiestnil danú osobu do horšej situácie, než v akej existovala pred tým, ako si uplatnila svoje práva na voľný pohyb.

Írsko takisto tvrdilo, že pravidlá voľného pohybu nemôžu zasahovať do právomoci členských štátov regulovať prisťahovalectvo z tretích krajín. Tvrdilo, že uznanie práva na pobyt štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí cestovali priamo z tretej krajiny, by viedlo k veľkému zvýšeniu počtu osôb, ktoré by mohli využívať právo na pobyt v členských štátoch. Zároveň vyjadrilo obavy, že extenzívnym výkladom smernice, ktorý sa týkal príbuzenských vzťahov vytvorených po presťahovaní občana EÚ, by sa mohli podporiť zdanlivé manželstvá medzi občanmi EÚ a štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa usilujú o získanie práva na pobyt v členskom štáte EÚ.

Takisto tvrdilo, že extenzívny výklad by mohol viesť k tomu, že migrujúci občania EÚ budú vo výhodnejšom postavení ako štátni príslušníci hostiteľského členského štátu, keďže členské

štáty by v rámci svojho vlastného vnútroštátneho cudzineckého práva nemuseli zaručiť manželským partnerom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, súbežné právo na odvodený pobyt.

Komisia sa zastávala širokého výkladu práv rodinných príslušníkov podľa smernice. Tvrdila, že smernica o voľnom pohybe neobsahuje žiadne ustanovenie, ktorým by sa ukladala požiadavka na „predchádzajúci zákonný pobyt“ ako podmienka na to, aby sa štátnemu príslušníkovi tretej krajiny umožnil pobyt so svojim manželským partnerom z EÚ v hostiteľskom členskom štáte. Komisia sa preto domnievala, že takáto požiadavka je v rozpore so smernicou, ktorej cieľom bolo posilniť voľný pohyb osôb. Komisia ďalej tvrdila, že široký výklad pojmu „sprevádzajúci a pripájajúci sa“ je v súlade so základnými právami. Ochrana rodinných práv by sa v podstate mala uskutočniť vždy, keď existuje legitímna rodinná jednotka – načasovanie alebo okolnosti vytvorenia jednotky, konkrétne to, či bolo manželstvo uzavreté pred uplatnením práv na voľný pohyb alebo po ňom, alebo to, či manželskí partneri predtým mali možnosť žiť v EÚ, možno považovať za druhoradé. Komisia ďalej pripomenula, že smernica obsahuje osobitné ustanovenia na boj proti zneužívaniu, a konštatovala, že pravosť predmetných manželstiev nebola spochybnená.

Súdny dvor sa v prelomovom rozsudku priklonil k širokému výkladu pojmu rodinný príslušník na účely voľného pohybu.

Súdny dvor rozhodol, že rodinní príslušníci občanov EÚ, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, sú oprávnení sprevádzať občana EÚ, pripojiť sa k nemu a zdržiavať sa s ním v hostiteľskom členskom štáte bez ohľadu na to, či sa predtým zákonne zdržiavali v inom členskom štáte, a bez ohľadu na dátum alebo okolnosti ich vstupu do hostiteľského členského štátu.

Súd zároveň zdôraznil, že štátni príslušníci tretích krajín majú nárok na pobyt v hostiteľskom členskom štáte ako rodinní príslušníci občana EÚ bez ohľadu na to, či boli rodinnými príslušníkmi už v čase, keď sa občan EÚ presťahoval do hostiteľského členského štátu, alebo sa stali rodinnými príslušníkmi až po jeho presťahovaní do hostiteľského členského štátu. Súd zdôraznil, že reštriktívny prístup k výkladu práva občanov EÚ na spoločnosť ich rodinných príslušníkov by

odrádzal od uplatňovania práv na voľný pohyb, a tým by predstavoval prekážku uplatňovania základných slobôd zaručených právom EÚ.

Týmto záverom Súdny dvor upozornil na rozdiel medzi právami občanov EÚ a otázkami prisťahovalectva. Poukázal na to, že prípad sa týkal štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí boli rodinnými príslušníkmi občanov EÚ – ktorých právne postavenie je odlišné od právneho postavenia prisťahovalcov – takže ich situáciu upravujú pravidlá voľného pohybu a nemali by sa spájať so všeobecnými právomocami členského štátu v oblasti prisťahovaleckej politiky. Rodinné práva spojené so základným statusom občana EÚ teda znamenali, že rodinní príslušníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, nepriamo požívali práva na voľný pohyb.

Ďalším míľnikom v judikatúre Súdneho dvora týkajúcom sa rodinných príslušníkov je rozsudok vo veci Coman a i. ⁽²⁵⁸⁾. V tomto prípade vyvstala otázka, či pojem „manželský partner“ v zmysle smernice 2004/38/ES zahŕňa manželských partnerov rovnakého pohlavia, aj keď vnútroštátne právo členského štátu pobytu v jeho vlastnom právnom poriadku neupravuje manželstvá rovnakého pohlavia.

Pán Coman bol rumunský štátny príslušník, ktorý uzavrel manželstvo osôb rovnakého pohlavia s občanom Spojených štátov, pričom si uplatňoval svoje právo na voľný pohyb (žil v Bruseli), a potom sa snažil vrátiť do Rumunska. Ustanoveniami smernice o voľnom pohybe sa upravuje len pohyb migrujúceho občana EÚ do členského štátu, ktorého nie je štátnym príslušníkom. Súdny dvor však už predtým objasnil, že na základe práva na voľný pohyb, ako je udelené článkom 21 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), musia byť podmienky, za ktorých sa migrujúci občan EÚ vracia do svojho domovského členského štátu na základe uplatňovania práv na voľný pohyb, aspoň také priaznivé ako tie, ktoré sú stanovené v smernici. V dôsledku toho Súdny dvor rozhodol, že v tejto analogickej situácii by sa smernica mala vykladať a uplatňovať analogicky.

Vnútroštátne orgány odmietli uznať právo na pobyt manželskému partnerovi žalobcu, pretože sa domnievali, že ho nemožno považovať za rodinného príslušníka v zmysle smernice o voľnom pohybe. Vzhľadom na to, že manželstvá osôb rovnakého pohlavia neboli v Rumunsku ustanovené ani uznané, členský štát tvrdil, že nie je povinný uznať účastníkov manželstiev rovnakého pohlavia za manželských partnerov v zmysle smernice. Rumunsko tvrdilo, že v súlade so zásadou subsidiarity by mal byť pojem manželský partner ten, ktorý je vo vnútroštátnych právnych predpisoch.

Pred vnútroštátnym súdom teda v zásade vyvstala otázka, či sa má vymedzenie pojmu manželský partner chápať ako autonómny – a jednotný – pojem podľa práva EÚ, alebo či sa tento pojem môže líšiť v závislosti od práva členského štátu, ktorý je hostiteľom migrujúcich občanov EÚ.

V skutočnosti je pozoruhodné, že v smernici sa stanovuje, že právo „registrovaných partnerov“ na to, aby sa považovali za rodinných príslušníkov, sa uplatňuje iba vtedy, ak sú tieto partnerstvá uznané vo vnútroštátnom práve hostiteľského členského štátu. V čase prijatia smernice sa registrované partnerstvá len rozvíjali ako forma postavenia porovnateľného s manželstvom a boli dostupné aj pre páry rovnakého pohlavia. Možno tvrdiť, že ak by sa zákonodarcia EÚ domnieval, že uznanie registrovaných partnerstiev by malo byť možné len vtedy, ak bol tento pojem uznaný v hostiteľskom členskom štáte, rovnaký prístup by sa mal uplatniť aj na manželstvá.

Komisia vo svojich pripomienkach uviedla, že z prípravných prác na smernici o voľnom pohybe bolo zrejmé, že zámerom v tom čase bolo obmedziť pojem manželského partnera na manželstvá

⁽²⁵⁸⁾ Rozsudok z 5. júna 2018, Coman a i., C-673/16, EU:C:2018:385.

medzi odlišnými pohlaviami. Vo svojom druhom (zmenenom) návrhu smernice o voľnom pohybe sa Komisia skutočne rozhodla neprijať návrh Európskeho parlamentu na rozšírenie vymedzenia pojmu manželský partner tak, aby zahŕňalo osobitný odkaz na manželstvá osôb rovnakého pohlavia. Komisia svoje stanovisko vysvetlila na základe toho, že v tom čase mali právne predpisy pre manželstvá osôb rovnakého pohlavia len dva členské štáty a za týchto okolností sa zdráhala uložiť takú voľbu iným členským štátom, s ohľadom na ich právomoc upravovať rodinné právo.

Vo veci Coman a i. však Komisia zastávala názor, že toto stanovisko by sa malo prehodnotiť so zreteľom na spoločenský a právny vývoj, ku ktorému došlo od navrhnutia a prerokovania smernice o voľnom pohybe. Ďalej poznamenala, že výraz „manželský partner“ je jazykovo rodovo neutrálny a nebráni rozsiahlejšiemu výkladu, ktorý by bol v súlade s právami zakotvenými v charte.

V podrobne odôvodnenom tvrdení Súdny dvor rozhodol, že pojem manželský partner občana EÚ vo vzťahu k voľnému pohybu nie je určený právom hostiteľského členského štátu, ale ide o autonómny pojem práva EÚ, ktorý sa vzťahuje jednotne na všetkých občanov EÚ a zahŕňa aj manželov rovnakého pohlavia.

Súdny dvor objasnil, že členské štáty majú samozrejme aj naďalej právomoc definovať manželstvo a môžu slobodne rozhodnúť, či vo svojich právnych predpisoch povolia alebo nepovolia manželstvá osôb rovnakého pohlavia. Súdny dvor však zároveň poukázal na to, že vnútroštátna právomoc sa musí vykonávať v súlade s právom EÚ, najmä s voľným pohybom občanov EÚ. Súdny dvor teda rozhodol, že vnútroštátna právomoc sa

nevzťahuje na odmietnutie uznania manželstiev uzavretých v inom členskom štáte na účely toho, aby pár mohol požívať práva priznané právom Únie, a v rámci uplatňovania práv na voľný pohyb.

Súdny dvor ďalej vysvetlil zdôvodnenie tohto záveru odkazom na potrebu jednotného výkladu a uplatňovania práv na voľný pohyb. Umožniť členským štátom slobodu udeliť alebo zamietnuť pobyt štátnemu príslušníkovi tretej krajiny zosobášenému podľa práva iného členského štátu podľa toho, či sa v ich vnútroštátnom práve povoľuje manželstvo osôb rovnakého pohlavia, by znamenalo, že voľný pohyb občanov EÚ by bol v jednotlivých členských štátoch rozličný. Obmedzila by sa tým účinnosť pravidiel o voľnom pohybe, čo by bolo v rozpore so smernicou a ustálenou judikatúrou Súdneho dvora. Skutočnosť, že vnútroštátne predpisy hostiteľského členského štátu o manželstve nemôžu mať žiadny vplyv na uplatňovanie práv na voľný pohyb, takisto znamená, že členské štáty nemôžu v tejto súvislosti podriaďiť manželstvá uzavreté v inom členskom štáte postupu uznávania podľa vnútroštátneho práva.

3. Deti občanov Európskej únie

Ako už bolo uvedené, právo štátnych príslušníkov členských štátov pohybovať sa po EÚ a zdržiavať sa v nej bolo pôvodne v podstate spojené s vykonávaním hospodárskej činnosti

ako pracovníka, ako samostatne zárobkovo činnnej osoby alebo pri poskytovaní či prijímaní služby. Hoci sa práva na voľný pohyb neskôr rozšírili aj na neaktívne osoby, výkon tohto práva naďalej podliehal požiadavke sebestačnosti, konkrétne požiadavke na to, aby tieto osoby mali dostatočné finančné prostriedky a zdravotné poistenie, aby sa migrujúci občan EÚ nestal pre hostiteľský členský štát finančnou záťažou.

Vzhľadom na tieto podmienky nebolo zjavné, že deti – od ktorých sa za normálnych okolností nedá očakávať, že budú ekonomicky aktívne alebo sebestačné – by mohli byť „primárnymi“ (čiže plným právom) požívateľmi práva na voľný pohyb. Ich právo sa javilo skôr ako vedľajšie a spojené s ich statusom rodinných príslušníkov migrujúceho občana EÚ.

Smernica o voľnom pohybe aj nariadenie o voľnom pohybe pracovníkov ⁽²⁵⁹⁾ určite zahŕňajú ustanovenia, ktoré umožňujú alebo sa vykladali tak, že umožňujú vzdelávajúcim sa maloletým občanom EÚ a ich opatrovateľom zachovať si právo na pobyt, ak po prvotnom vstupe ako rodinný príslušník občana EÚ občan EÚ zomrel alebo opustil hostiteľský členský štát. Napriek tomu neboli stanovené žiadne osobitné pravidlá pre autonómne uplatňovanie práv na voľný pohyb detí, ktoré sú občanmi EÚ.

V mnohých prípadoch však členské štáty čelili nárokom zo strany detí, ktoré sú migrujúcimi občanmi EÚ, ktoré nesprevádzali migrujúceho občana EÚ ani sa k nemu nepripájali, ale snažili sa dovolávať svojho vlastného statusu migrujúcich občanov EÚ. V praxi takáto situácia nastala, keď sa o dieťa, ktoré je občanom EÚ, starali rodičia alebo opatrovatelia, ktorí nemali štátnu príslušnosť členského štátu. Mohlo by k tomu dôjsť napríklad vtedy, ak sa štátnym príslušníkom tretích krajín s bydliskom v členskom štáte narodili deti, ktoré na základe svojho narodenia v tomto štáte získali štátnu príslušnosť iného členského štátu (zatiaľ čo rodičia si ponechali pôvodnú štátnu príslušnosť). V týchto prípadoch deti, ktoré sú občanmi EÚ, nemali status rodinného príslušníka, ktorý sprevádza občana EÚ alebo sa k nemu pripája v zmysle smernice o voľnom pohybe.

Právo na pobyt takýchto detí sa zdalo neisté vzhľadom na to, ako sú rodinní príslušníci vymedzení v právnych predpisoch EÚ. V smernici o voľnom pohybe sa stanovuje, že migrujúcich občanov EÚ sprevádzajú rodinní príslušníci vrátane detí mladších ako 21 rokov alebo osôb inak závislých od občanov EÚ. Podľa smernice sa naopak medzi rodinných príslušníkov s odvodeným právom na pobyt nepočítajú rodičia, od ktorých je závislé dieťa, ktoré je občanom EÚ. Ak teda dieťa, ktoré je občanom EÚ, nebolo schopné splniť podmienky na uplatnenie práva na pobyt samostatne, neexistuje jasný právny základ na to, aby sa takémuto dieťaťu umožnil pobyt prostredníctvom rodičov alebo opatrovateľov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretej krajiny.

Napriek tomu Súdny dvor v niekoľkých míľnikoch v oblasti práva postupne posilnil autonómiu tohto práva, pokiaľ ide o deti.

⁽²⁵⁹⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 492/2011 z 5. apríla 2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie (Ú. v. EÚ L 141, 27.5.2011, s. 1).

Prvá príležitosť sa naskytla vo veci Zhu a Chen ⁽²⁶⁰⁾ týkajúcej sa čínskej matky, ktorá porodila dievča Catherine v Severnom Írsku. V dôsledku vtedy platných írskych zákonov získala Catherine írské občianstvo na základe svojho narodenia na Írskom ostrove. Vznikla otázka, či možno dieťa, Catherine, považovať za osobu, ktorá spĺňa požiadavku na oprávnený pobyt v tom zmysle, že má dostatočné finančné prostriedky, hoci tieto finančné prostriedky neboli držané osobne, ale mala ich k dispozícii prostredníctvom matky, ktorá je štátnou príslušníčkou tretej krajiny. Okrem toho vyvstala otázka, či si Catherinin rodič, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, môže uplatniť odvodené právo na pobyt v hostiteľskom členskom štáte.

Súdny dvor vo svojom rozsudku rozhodol, že požiadavku, aby migrujúci občania EÚ vlastnili dostatočné finančné prostriedky, možno splniť prostriedkami poskytovanými tretími stranami, ako je rodič alebo opatrovateľ. Súdny dvor zdôvodnil, že cieľom tejto požiadavky je zabezpečiť, aby sa migrujúci občan EÚ nestal finančnou záťažou pre hostiteľský členský štát. Za týchto okolností je dôležitá dostupnosť finančných prostriedkov, nie ich vlastníctvo. Z toho vyplýva, že dieťa, ktoré je občanom EÚ, sa bude považovať za osobu, ktorá spĺňa požiadavku na dostatočné finančné prostriedky, aj keď tieto potrebné finančné prostriedky nie sú vo vlastníctve dieťaťa samotného, ale pochádzajú od opatrovateľa alebo garanta. Neexistoval žiadny legitímny dôvod na obmedzenie práva spojeného so základným statusom dieťaťa ako občana EÚ.

Súdny dvor ďalej poukázal na to, že aj keď sekundárne právne predpisy nepriznávajú odvodené právo na pobyt štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorí sú rodičmi alebo opatrovateľmi dieťaťa, ktoré je občanom EÚ, toto právo môže byť napriek tomu odvodené priamo z (aktuálneho) článku 21 ZFEÚ.

Severné Írsko odvtedy ponúklo Súdnemu dvoru ďalšiu príležitosť spresniť pojem „dostatočné finančné prostriedky“, ktoré majú mať deti, ktoré sú občanmi EÚ. Vo veci Bajratari ⁽²⁶¹⁾ musel Súdny dvor zvážiť, či vnútroštátne orgány pri posudzovaní dostatočných finančných prostriedkov dieťaťa, ktoré je občanom EÚ, môžu zohľadniť príjmy, ktoré dieťaťu dal k dispozícii rodič, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, a ktoré boli vytvorené v rozpore s vnútroštátnym právom. V tejto veci bolo zrejmé, že rodič, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, po skončení platnosti svojho pobytového preukazu naďalej žil a pracoval v Severnom Írsku. Vnútroštátny súd sa pýtal, či pri určovaní, či má dieťa, ktoré je občanom EÚ, dostatočné finančné prostriedky, možno zohľadniť príjmy dosiahnuté v období nasledujúcim po skončení práva rodiča na prácu, ktoré by sa teda považovali za nezákonný.

Členské štáty, ktoré vstúpili do konania, vo svojich pripomienkach v podstate tvrdili, že pri dostatočných finančných prostriedkoch sa môže zohľadňovať iba zákonný príjem. Žalobkyňa sa naopak odvolávala na ustálenú judikatúru, podľa ktorej je dôležitá existencia finančných prostriedkov – a nie ich pôvod.

⁽²⁶⁰⁾ Rozsudok z 19. októbra 2004, Zhu a Chen, C-200/02, EU:C:2004:639.

⁽²⁶¹⁾ Rozsudok z 2. októbra 2019, Bajratari, C-93/18, EU:C:2019:809.

Komisia tvrdila, že príjem sa v prvom rade nemal považovať za nezákonný. Komisia usúdila, že ťažkosti vznikli v dôsledku vnútroštátneho usmernenia, ktorého cieľom bolo vykonať rozsudok Súdneho dvora vo veci Zhu a Chen. V usmernení sa uznávalo právo rodiča alebo opatrovateľa dieťaťa na pobyt a prácu v Spojenom kráľovstve, ale iba vtedy, ak malo dieťa v čase uplatňovania práv na voľný pohyb dostatočné vlastné finančné prostriedky.

To viedlo k obehovosti – scenáru „sliepka a vajce“ – ktorá mohla byť z pohľadu dieťaťa buď zlá, alebo poctivá. Ak dieťa, ktoré je občanom EÚ, pricestovalo do Spojeného kráľovstva s dostatočnými finančnými prostriedkami, rodič alebo opatrovateľ mohol v tomto postavení zákonne žiť a pracovať v Spojenom kráľovstve. Príjem zo zákonnej práce by potom mohol posilniť disponovanie dostatočnými finančnými prostriedkami dieťaťa. Mohlo by to však fungovať aj naopak. Ak dieťa, ktoré je občanom EÚ, nemalo dostatočné finančné prostriedky, keď začalo uplatňovať svoje práva na voľný pohyb, potom si rodič alebo opatrovateľ nemohol nárokovat' odvodené právo na prácu, keďže odvodené právo bolo založené na dieťati ako primárnom nositeľovi práv, u ktorého bolo predtým stanovené zákonné právo na pobyt, ktoré bolo zasa podmienené tým, že dieťa bude mať k dispozícii dostatočné vlastné finančné prostriedky.

Podľa Komisie však z rozsudku Zhu a Chen vyplýva, že keďže mal občan EÚ pobyt v hostiteľskom členskom štáte, rodičovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, sa malo priznať právo na pobyt a prácu na základe článku 21 ZFEÚ. Práca, ktorú vykonával rodič dieťaťa, by sa preto mala považovať za zákonnú. Komisia ďalej zdôraznila, že situácia dieťaťa, ktoré je občanom EÚ, by bola veľmi neistá, ak by jeho právo na pobyt mohlo byť udelené alebo odňaté na základe stavu príjmu, ktorý má k dispozícii.

Súdny dvor vo svojom rozsudku zopakoval svoju judikatúru, podľa ktorej uplatňovanie smernice o voľnom pohybe závisí od toho, či má jednotlivec dostatočné finančné prostriedky, pričom sa v nej nestanovuje žiadna požiadavka týkajúca sa pôvodu týchto prostriedkov. Okrem toho je cieľom tejto požiadavky zabezpečiť, aby sa migrujúci občan EÚ nestal neprimeranou finančnou záťažou pre hostiteľský členský štát. Za týchto okolností nie je dôvod predpokladať ďalšie požiadavky, ktoré nie sú stanovené v príslušných pravidlách EÚ, ako je napríklad povaha finančných prostriedkov, ktoré má k dispozícii dieťa, ktoré je občanom EÚ. Súdny dvor ďalej poznamenal, že v predmetnej veci samotná práca nebola nezákonná (t. j. nešlo o príjem charakterizovaný ako príjmy z trestnej činnosti) a rodič, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, z týchto príjmov zaplatil daň a príspevky na sociálne zabezpečenie.

Samozrejme, môžu nastať prípady, keď dieťa, ktoré je občanom EÚ, nie je schopné splniť požiadavku na dostatočné finančné prostriedky, či už samostatne, alebo prostredníctvom svojich opatrovateľov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretej krajiny. Vynára sa teda otázka, čo sa v takýchto prípadoch stane. V tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, že v dôsledku nedodržania podmienok pobytu stanovených v smernici o voľnom pohybe sa môže povoliť odsun dieťaťa do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, pod podmienkou, že v takýchto prípadoch je

dieťaťu povolený pobyt v danom členskom štáte, a teda môže naďalej bývať na území EÚ ⁽²⁶²⁾. Odsun by však bolo vylúčený, ak by na základe konkrétnych skutočností prípadu neexistovala reálna perspektíva návratu dieťaťa do štátu, v ktorom je štátnym príslušníkom, a odsun by v skutočnosti viedol k jeho vyhosteniu z EÚ, čím by sa dieťaťu bránilo skutočne využívať podstatu svojich občianskych práv EÚ ⁽²⁶³⁾.

Odhliadnuc od určenia dostatočných finančných prostriedkov mal Súdny dvor príležitosť zvážiť práva detí, ktoré sú občanmi EÚ, v iných kontextoch voľného pohybu. Najmä v sérii vecí týkajúcich sa registrácie mien detí Súdny dvor zdôraznil, že vnútroštátne administratívne pravidlá musia byť schopné dostatočne zohľadňovať situáciu detí, ktoré sú občanmi EÚ, uplatňujúcich práva na voľný pohyb.

Vo veci *Garcia Avello* ⁽²⁶⁴⁾ belgické orgány odmietli zapísať dvojité priezvisko (t. j. mená oboch rodičov) dieťaťa s dvojitou belgickou a španielskou štátnou príslušnosťou, narodeného a žijúceho v Belgicku, z dôvodu vnútroštátneho pravidla, ktoré umožňovalo zapísať len jedno priezvisko. Po námietke proti zamietnutiu bola záležitosť postúpená Súdnemu dvoru na začatie prejudiciálneho konania. Súdny dvor vo svojom rozsudku uviedol, že uvedené dieťa bolo španielskym štátnym príslušníkom s bydliskom v Belgicku, a preto patrí do rozsahu pôsobnosti práva EÚ. Súdny dvor sa takisto domnieval, že uplatnenie vnútroštátneho pravidla by mohlo obzvlášť znevýhodňovať deti, ktoré sú migrujúcimi občanmi EÚ, ktoré môžu mať dvojité priezvisko zapísané v inom členskom štáte, pretože by to viedlo k tomu, že by mali rôzne priezviská zapísané v rôznych členských štátoch. Naopak, vlastní štátni príslušníci členského štátu (ktorých mená museli byť zapísané len v jednom členskom štáte) neboli znevýhodnení rovnakým spôsobom. Belgické pravidlo sa preto považovalo za diskriminačné a v rozpore so statusom dieťaťa ako občana EÚ. Súdny dvor v podstate usúdil, že situácia detí by nemala byť horšia vzhľadom na skutočnosť, že ich rodičia si uplatňovali práva na voľný pohyb.

Podobný problém vznikol následne vo veci *Grunkin a Paul* ⁽²⁶⁵⁾, ktorý sa týkal neuznania dvojitého mena dieťaťa zo strany jedného členského štátu, ktoré bolo zapísané v inom členskom štáte. Aj v tomto prípade Súdny dvor rozhodol, že rôzne priezviská v rôznych členských štátoch a z toho vyplývajúce administratívne ťažkosti pravdepodobne sťažia uplatňovanie práv na voľný pohyb. Hoci Súdny dvor nepovažoval neuznanie za diskriminačné, Súdny dvor usúdil, že bráni právam na voľný pohyb, a preto je v rozpore s (aktuálnym) článkom 21 ZFEÚ.

Administratívne pravidlá týkajúce sa zápisu narodenia dieťaťa boli nedávno znovu zvážené v prelomovom rozsudku *V.M.A.* ⁽²⁶⁶⁾. Táto vec sa týkala dieťaťa, ktoré je občanom EÚ, páru

⁽²⁶²⁾ Rozsudok z 15. novembra 2011, *Dereci a iní*, C-256/11, EU:C:2011:734.

⁽²⁶³⁾ Rozsudok z 13. septembra 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675; a rozsudok z 10. mája 2017, *Chavez-Vilchez a i.*, C-133/15, EU:C:2017:354.

⁽²⁶⁴⁾ Rozsudok z 2. októbra 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, EU:C:2003:539.

⁽²⁶⁵⁾ Rozsudok zo 14. októbra 2008, *Grunkin a Paul*, C-353/06, EU:C:2008:559.

⁽²⁶⁶⁾ Rozsudok zo 14. decembra 2021, *Stolična obština, rajon „Pančarevo“*, C-490/20, EU:C:2021:1008.

rovnakého pohlavia, jednej ženy s bulharskou štátnou príslušnosťou a druhej ženy s britskou štátnou príslušnosťou, ktoré pri uplatňovaní svojich práv na voľný pohyb žili v Španielsku, kde sa dieťa narodilo. Rodný list dieťaťa vydalo Španielsko a potvrdil sa v ňom vzťah rodič-dieťa s obidvomi matkami. Hoci vnútroštátny súd považoval dieťa za dieťa s bulharskou štátnou príslušnosťou, bulharské správne orgány odmietli vydať dieťaťu bulharský rodný list (čo bola podmienka na získanie bulharského dokladu totožnosti, ktorý je zase nevyhnutným nástrojom na uplatnenie práva na voľný pohyb). Odmietnutie zo strany orgánov bolo založené na názore, že príslušný formulár žiadosti je neúplný. Príslušný formulár obsahoval iba jedno políčko pre „matku“ a druhé pre „otca“ a v každom políčku sa mohlo objaviť len jedno meno. Za týchto podmienok bulharské orgány tvrdili, že formulár nemožno považovať za úplný, pokiaľ nebolo uvedené meno „biologickej“ matky. Rodičia dieťaťa, ktoré je občanom EÚ, však odmietli uviesť, ktorá z nich je biologická matka, keďže podľa vnútroštátneho práva neboli povinné tieto informácie zverejňovať. Bulharské orgány tvrdili, že bulharské právo neuznáva manželstvá osôb rovnakého pohlavia a že zmienka o dvoch rodičoch ženského pohlavia v rodnom liste je v rozpore s verejným poriadkom Bulharska, ktorý nepovoľuje manželstvo medzi dvoma osobami rovnakého pohlavia.

Bulharská matka podala žalobu proti odmietnutiu vydania rodného listu na vnútroštátny súd, ktorý zasa požiadal Súdny dvor o usmernenie, či je takéto odmietnutie v súlade s právom EÚ. Predovšetkým vyvstala otázka, či sa nevydaním rodného listu dieťaťu porušili jeho práva ako občana EÚ a najmä právo na voľný pohyb.

Súdny dvor rozhodol v súlade s prístupom, ktorý predložila Komisia vo svojich pripomienkach, že členské štáty sú povinné vydať svojim občanom preukaz totožnosti alebo pas s uvedením ich štátnej príslušnosti a priezviska tak, ako sa uvádzajú v rodnom liste, ktorý vypracovali orgány členského štátu. Súd upozornil na skutočnosť, že povinnosť udeliť tento doklad vyplýva zo smernice o voľnom pohybe nezávisle od vydania nového rodného listu v členskom štáte štátnej príslušnosti a rozhodol, že členský štát nemôže odmietnuť vydať preukaz totožnosti alebo pas na základe vnútroštátnych pravidiel upravujúcich vystavenie rodných listov.

Súdny dvor vo svojom rozsudku poukázal na to, že ako občan EÚ má toto dieťa právo na voľný pohyb podľa práva EÚ.

Súdny dvor ďalej poukázal na to, že aj keby dieťa nebolo občanom EÚ, malo by odvodené práva na voľný pohyb ako rodinný príslušník občana EÚ. Súdny dvor konštatoval, že nebolo spochybnené, že španielske orgány zákonne preukázali, že medzi dieťaťom, ktoré je občanom EÚ, a dvoma rodičmi existoval biologický alebo právny vzťah rodič-dieťa. Z toho vyplýva, že členské štáty sú na účely uplatňovania práv vyplývajúcich z práva EÚ povinné ich uznať za rodičov (a primárnych opatrovateľov) občana EÚ, ktorý je maloletou osobou, v súlade s článkom 21 ZFEÚ a smernicou 2004/38/ES. Inými slovami, členské štáty sú povinné považovať dieťa za „potomka“ a jeho matku z krajiny mimo EÚ za manželskú partnerku bulharskej matky v zmysle smernice o voľnom pohybe a neukladať žiadne ďalšie podmienky (ako napr. vydanie vnútroštátneho rodného listu

alebo postup uznávania podľa vnútroštátneho práva). To zase znamená, že každý rodič má právo voľne sa pohybovať a zdržiavať sa so svojím dieťaťom na území členských štátov.

Súdny dvor zároveň pripomenul, že obmedzenia voľného pohybu možno uložiť len v súlade so základnými právami. Tento prípad sa týkal rodiny, ktorej život bol preto chránený podľa článku 7 charty. Preto bolo nevyhnutné vyložiť situáciu spôsobom, ktorý rešpektuje právo na rodinný život, a zväžiť skutočnosť, že právo na voľný pohyb zahŕňa právo viesť normálny rodinný život v hostiteľskom členskom štáte. Okrem toho Súdny dvor zistil, že ochrana najlepšieho záujmu dieťaťa podľa článku 24 ods. 2 charty bráni členskému štátu nadmerne sťažovať voľný pohyb detí z dôvodu sexuálnej orientácie ich rodičov.

4. Určenie hraníc voľného pohybu

Hoci skutočnosti týkajúce sa jednotlivých vecí súvisiacich s občianstvom, ktoré sú predmetom úvah v predchádzajúcej časti, sú rôzne, treba zdôrazniť jednu črtu, ktorú majú spoločnú. V rámci týchto vecí sa zvyčajne hľadá usmernenie na hraniciach práv občanov na voľný pohyb. Napríklad otázky, či manželský partner, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, musí byť uznaný za rodinného príslušníka, ak sa manželstvo uzavrie po presťahovaní občana EÚ do nového členského štátu, alebo otázky, do akej miery musí byť rodičovi dieťaťa, ktoré je občanom EÚ, priznané právo na pobyt, aby sa tomuto dieťaťu umožnil voľný pohyb, si zvyčajne vyžadujú, aby Súdny dvor vytýčil hranice občianstva EÚ a práv na voľný pohyb.

Vzhľadom na rozsah práv na pobyt a rovnaké zaobchádzanie, ktoré sú spojené s občianstvom EÚ, ide v prípade jednotlivcov a rodín, ktorí sa na ne odvolávajú, o veľa. Občania a rodiny EÚ, ktorí nemôžu úspešne preukázať svoj status osôb, ktoré požívajú práva na voľný pohyb, riskujú, že sa ocitnú v náročnejšom a neistom právnom prostredí.

K najzrejmjším príkladom jednotlivcov, ktorých situácia sa nachádza tesne za hranicami práv na voľný pohyb, patria rodiny, v ktorých je občan EÚ „statický“, teda občan, ktorý sa medzi členskými štátmi nestáhoval.

V zásade nie je možné, aby sa občania EÚ odvolávali na práva EÚ, ktoré boli vytvorené v kontexte voľného pohybu, s cieľom nahradiť a zrušiť vnútroštátne ustanovenia poskytujúce menšiu mieru ochrany, ktoré sa uplatňujú v čisto domácom kontexte. Ak by totiž bolo možné vo všeobecnosti sa odvolávať na pravidlá EÚ a uplatňovať ich s cieľom potlačiť vnútroštátne právo vždy, keď je to pre stranu

výhodnejšie, bez ohľadu na to, či situácia objektívne patrí do pôsobnosti zmlúv EÚ, znamenalo by to nerešpektovanie vlastných hraníc právneho poriadku EÚ.

Napriek tomu, ak sa na vec nehladá optikou ústavného práva a právomocí EÚ, môže sa zdať nespravodlivé, že migrujúci občan EÚ, ktorý mal bydlisko v inom členskom štáte, sa môže odvolávať na jasné a vykonateľné právo (právo EÚ) na spoločnosť svojho manželského partnera,

ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, ak štátny príslušník toho istého členského štátu, ktorý sa nikdy nepresťahoval a nepatrí do rozsahu pôsobnosti pravidiel EÚ o voľnom pohybe, nemusí mať toto právo podľa vnútroštátneho práva.

Tento problém sa označuje ako „obrátaná diskriminácia“, pretože s občanmi EÚ, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi, sa zdanlivo zaobchádza priaznivejšie ako so štátnymi príslušníkmi hostiteľského členského štátu napriek tomu, že ich situácia je skutkovo porovnateľná.

Existujú aj iné súvislosti, v ktorých môže jednotlivcom hroziť riziko, že ostanú bez právnej pomoci, pretože ich situácia sa vyvíja a vymyká sa z pôsobnosti pravidiel EÚ. Zraniteľnou kategóriou v tomto smere sú rodinní príslušníci občana EÚ, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín. Je dobre známe, že títo štátni príslušníci tretích krajín odvodzujú svoje práva na pobyt a rovnaké zaobchádzanie z ich blízkeho vzťahu s migrujúcim občanom EÚ, ktorého sprevádzajú alebo sa k nemu pripájajú. Hoci judikatúra posilnila rodinné práva, naďalej majú odvodený, sekundárny a vedľajší charakter. V prípade úmrtia občana EÚ alebo rozpadu rodiny, čím sa skončí vzťah s občanom EÚ, hrozí, že práva štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí žili v hostiteľskom členskom štáte, budú dotknuté alebo dokonca zrušené.

Ďalší prípad, pri ktorom hrozí, že sa situácia jednotlivcov a rodinných príslušníkov vyvinie mimo rozsah pôsobnosti práva EÚ, nastáva, keď sa občania EÚ, ktorí uplatnili právo na voľný pohyb, integrujú do svojho hostiteľského členského štátu natoľko, že získajú jeho štátnu príslušnosť. Vystáva otázka, či osoby v týchto prípadoch môžu naďalej využívať práva na voľný pohyb, alebo či nadobudnutie štátnej príslušnosti znamená, že sa teraz nachádzajú v čisto vnútornej situácii (t. j. sú štátnymi príslušníkmi s bydliskom vo vlastnom členskom štáte).

Každý z týchto scenárov, ktoré sa objavili na pomedzí práva EÚ o voľnom pohybe, predstavuje v praxi výzvy. V mnohých prípadoch Súdny dvor úspešne upresnil alebo zmiernil tieto rozdiely. Každý prípad sa bude posudzovať individuálne.

4.1. Zmiernenie obrátenej diskriminácie statických maloletých občanov Európskej únie

Po prvé, pokiaľ ide o situáciu obrátenej diskriminácie, Súdny dvor vo svojom rozsudku vo veci Metock a iní otvorene uznal, že osoby s bydliskom v tom istom členskom štáte môžu podliehať rôznym pravidlám v závislosti od toho, či patria alebo nepatria do rozsahu pôsobnosti pravidiel slobodného pohybu. Je to nevyhnutný dôsledok koexistencie pravidiel EÚ a vnútroštátnych pravidiel v členských štátoch.

Súdny dvor zároveň do určitej miery zmiernil účinky týchto paralelných režimov prostredníctvom širšieho výkladu rozsahu pôsobnosti pravidiel EÚ, čím ochránil širší okruh občanov EÚ v prípadoch, v ktorých sa rozdielne zaobchádzanie s nimi javilo ako nespravodlivé. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa štátni príslušníci členského štátu môžu odvolávať na

právo EÚ voči svojmu členskému štátu, ak uplatnili právo na voľný pohyb a usilujú sa o návrat do tohto členského štátu.

Okrem toho, pokiaľ ide o deti, ktoré sú statickými občanmi EÚ, Súdny dvor uznal, že status občana môže znamenať, že deti, ktoré sú občanom EÚ, majú právo byť sprevádzané rodičmi, od ktorých sú závislé vo svojom vlastnom členskom štáte, podobne ako nároky maloletého občana EÚ, ktorý si uplatňuje právo na voľný pohyb v tom istom členskom štáte. V dôležitej veci Ruiz Zambrano⁽²⁶⁷⁾ Súdny dvor uznal, že zbavenie práva statického maloletého občana EÚ na pobyt jeho rodiča a opatrovateľa by v skutočnosti maloletú osobu pripravilo o možnosť skutočne uplatňovať podstatu jej práv občianstva EÚ.

Právo uznané v rozsudku vo veci Ruiz Zambrano možno chápať aj ako formu preventívnej ochrany – poskytuje sa ešte predtým, ako si maloleté osoby z EÚ môžu uplatniť práva spojené s ich statusom občana. Pri tomto prístupe sa skutočne zachováva možnosť, aby občania EÚ vyrastali využívajúc v plnej miere práva a možnosti, ktoré so sebou prináša ich občianstvo, vrátane práva cestovať, učenia sa jazyka členského štátu, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, rozvoja totožnosti a pocitu príslušnosti k EÚ.

4.2. Práva na pobyt manželských partnerov z krajiny mimo EÚ v súvislosti s rozpadom rodiny

Po druhé, pokiaľ ide o situáciu rodinných príslušníkov, zákonodarca EÚ aj Súdny dvor prijali opatrenia na posilnenie práv rodinných príslušníkov, najmä tých, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, a preto závisia od práva občana EÚ na pobyt podľa pravidiel voľného pohybu. Smernica o voľnom pohybe obsahuje výslovné ustanovenia na zabezpečenie toho, aby si rodiny občanov EÚ, ktorí zomreli alebo odišli, a to aj v súvislosti s rozpadom rodiny, mohli v určitých situáciách zachovať právo na pobyt v hostiteľskom členskom štáte.

Súdny dvor takisto objasnil, že najmä pokiaľ ide o práva manželských partnerov na voľný pohyb, tieto práva trvajú tak dlho, kým trvá manželstvo zo zákona. Cieľom tohto prístupu je chrániť manželského partnera poskytnutím určitej právnej istoty, pokiaľ ide o dĺžku trvania práva na pobyt, a takisto opatrením rozšírenej ochrany (až do úplného konca vzťahu), aby sa rozpadom a odlúčením *de facto* neodstránili práva štátneho príslušníka tretej krajiny na voľný pohyb.

Samozrejme, ochrana poskytovaná týmto výkladom závisí od toho, či občan EÚ zostane v hostiteľskom štáte. Na druhej strane, ak občan EÚ odíde pred prijatím právnych krokov na ukončenie manželstva, potom (formálne stále v manželstve) manželský partner zvyčajne nemá právo na pobyt (pokiaľ medzitým nezískal trvalý pobyt). Odvrátená strana mince v prípadoch

⁽²⁶⁷⁾ Rozsudok z 8. marca 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124.

zaobchádzania s *de facto* oddeleným párom ako so zákonnou rodinnou jednotkou sa ukázala vo veciach Singh a i. ⁽²⁶⁸⁾ a NA ⁽²⁶⁹⁾.

Vo veci Singh a i. boli žalobcovia štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí boli manželskými partnermi občanov EÚ, a po rozpade ich vzťahov sa ocitli v neistej situácii. V každom prípade občan EÚ opustil hostiteľský členský štát v období po rozpade vzťahu, ale pred požiadaním o právne ukončenie manželstva alebo registrovaného partnerstva. Vzhľadom na to, že cieľom práva štátnych príslušníkov tretích krajín na pobyt je umožniť rodinnej jednotke zostať spolu v hostiteľskom členskom štáte, toto právo zaniká vždy, keď občan EÚ opustí tento štát. Podľa práva EÚ sa vzťah považuje za pretrvávajúci až do formálneho ukončenia manželstva alebo partnerstva; preto sa v práve predpokladá, že rodina by chcela zostať spolu. V dôsledku toho sa v prípade štátnych príslušníkov tretích krajín predpokladá, že o svoje právo na pobyt v hostiteľskom členskom štáte prídu vo chvíli, keď manželskí partneri, ktorí sú občanmi EÚ, ktorých sprevádzali, opustia hostiteľský členský štát. V tejto súvislosti sa objavila otázka, či si dotknutí jednotlivci napriek tomu môžu nárokovať samostatné právo na pobyt v hostiteľskom členskom štáte.

Súdny dvor vo svojom rozsudku potvrdil stanovisko, že manželský partner alebo registrovaný partner zostáva členom rodiny až do formálneho ukončenia manželstva alebo registrovaného partnerstva. V praxi to znamená, že ak občan EÚ opustí hostiteľský členský štát po rozpade vzťahu, štátny príslušník tretej krajiny musí buď nasledovať svojho odlúčeného manželského partnera v rámci voľného pohybu, alebo opustiť EÚ (pokiaľ nespĺňa podmienky na získanie práva na pobyt podľa miestnych pravidiel v oblasti prisťahovalectva). Manželský partner z krajiny mimo EÚ by mal samostatné právo na pobyt v hostiteľskom členskom štáte len vtedy, ak manželský partner, ktorý je občanom EÚ, odišiel po začatí rozvodového konania, a aj to len vtedy, ak manželstvo trvalo aspoň 3 roky, pričom aspoň 1 rok z toho bol strávený v hostiteľskom členskom štáte.

Obzvlášť závažná povaha týchto účinkov sa prejavila vo veci NA, v ktorej žalobkyňa tvrdila, že je obeťou domáceho násilia páchaného jej manželským partnerom, ktorý je občanom EÚ, a ktorý odišiel tesne pred začatím rozvodového konania. Nariadenie „fikcie“ pokračovania rodinného života znamenalo, že odchod migrujúceho občana EÚ pravdepodobne vyvolal stratu práva NA na pobyt podľa smernice, hoci na základe skutkových okolností tejto veci sa usúdilo, že mohla zostať ako rodička a opatrovatelka vzdelávajúceho sa občana EÚ.

Súdny dvor výslovne uznal potenciálnu zraniteľnosť manželských partnerov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, a ktorí sú obeť domáceho násilia, keďže ich pobyt závisí od migrujúceho občana EÚ a môžu byť vystavení vydieraniu alebo hrozbám rozvodu. Na základe toho v rozsudku X/État belge ⁽²⁷⁰⁾ objasnil, že práva manželských partnerov, ktorí sú štátnymi

⁽²⁶⁸⁾ Rozsudok zo 16. júla 2015, Singh a i., C-218/14, EU:C:2015:476.

⁽²⁶⁹⁾ Rozsudok z 30. júna 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487.

⁽²⁷⁰⁾ Rozsudok z 2. septembra 2021, État belge (Droit de séjour en cas de violence domestique), C-930/19, EU:C:2021:657.

príslušníkmi tretích krajín, sa v týchto situáciách majú vykladať široko, aby neboli v rozpore s cieľom príslušných pravidiel chrániť obeť domáceho násilia, takže samostatné práva na pobyt môžu existovať aj vtedy, ak občan EÚ odíde pred začatím rozvodu za predpokladu, že rozvodové konanie sa začne v primeranej lehote po tomto odchode.

4.3. Naturalizácia

Tretím scenárom, pri ktorom požívateľom práva EÚ hrozí, že sa dostanú mimo práva na voľný pohyb, je situácia, keď sa migrujúci občania EÚ natoľko integrujú do hostiteľského členského štátu, že nadobudnú jeho štátnu príslušnosť. V týchto prípadoch vyvstáva otázka, či takíto občania zostávajú „osobami, ktoré uplatňujú právo na voľný pohyb“ alebo či ich situáciu možno teraz považovať za čisto vnútroštátnu v rámci jedného členského štátu, keďže sú teraz osobami s bydliskom v krajine ich štátnej príslušnosti.

Táto otázka bola predmetom posudzovania vo veci Lounes ⁽²⁷¹⁾, ktorá sa týkala španielskej štátnej príslušníčky, pani Ormazabalovej, a jej manželského partnera, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, pána Lounesa. Pani Ormazabal sa presťahovala za prácou do Spojeného kráľovstva a následne získala britské občianstvo. Nejaký čas po nadobudnutí druhej štátnej príslušnosti sa vydala za pána Lounesa, ktorý si ako rodinný príslušník občana EÚ uplatnil právo na pobyt v Spojenom kráľovstve. Žiadosť bola zamietnutá z dôvodu, že po naturalizácii jeho manželskej partnerky nebol pán Lounes manželom migrujúceho občana EÚ (ale skôr manželským partnerom britského občana žijúceho v Spojenom kráľovstve). Preto by sa jeho situácia mohla teraz považovať za čisto vnútornú záležitosť Spojeného kráľovstva, a nie za cezhraničnú záležitosť EÚ, a teda mu nevzniká právo na pobyt podľa smernice o voľnom pohybe. Vnútroštátny súd požiadal Súdny dvor o usmernenie, či možno osobu v situácii žalobcu v konaní vo veci samej považovať za osobu, na ktorú sa vzťahuje smernica o voľnom pohybe.

Súdny dvor vo svojom rozsudku v podstate súhlasil s tým, že ak občan EÚ získa štátnu príslušnosť svojho hostiteľského členského štátu, znamená to aj zmenu jeho statusu. Po naturalizácii v tomto štáte občan EÚ už nemá bydlisko v inom členskom štáte, ako je štát, ktorého je štátnym príslušníkom, a preto sa na neho už nevzťahuje smernica o voľnom pohybe. Tým sa však záležitosť neskončila a Súdny dvor pristúpil k preskúmaniu situácie priamo z pohľadu zmlúv EÚ, teda práva na voľný pohyb, ako je zakotvené v článku 21 ZFEÚ.

Súdny dvor predovšetkým konštatoval, že pred naturalizáciou si manželka pána Lounesa uplatnila svoje právo na voľný pohyb. V skutočnosti to bolo práve uplatňovanie týchto práv, ktoré uľahčili integráciu, ktorá viedla k jej naturalizácii. Okrem toho Súdny dvor už predtým uznal, že prepojenie s právom EÚ existuje za okolností, keď má štátny príslušník jedného členského štátu bydlisko v inom členskom štáte (pričom má štátnu príslušnosť aj tohto členského štátu). Súdny dvor sa totiž domnieval, že alternatívny (reštriktívny) prístup oslabí účinnosť článku 21 ZFEÚ:

⁽²⁷¹⁾ Rozsudok zo 14. novembra 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862.

viedlo by to k situácii, v ktorej by sa s osobou, ktorá si v skutočnosti uplatnila svoje práva na voľný pohyb, zaobchádzalo rovnako ako s vlastným štátnym príslušníkom, ktorý nikdy neopustil svoju krajinu pôvodu. Súdny dvor ďalej uviedol, že logika „postupnej integrácie“ podľa článku 21 ZFEÚ, by bola narušená, ak by dosiahnutie ďalšej integrácie prostredníctvom naturalizácie viedlo k odopreniu práv spojených s voľným pohybom.

5. Záver

Hoci dochádza k občasným zmenám a opravám, v súčasnosti existuje veľká časť judikatúry, ktorá je pri pohľade na ňu ako na celok pozoruhodne koherentná. Práva na voľný pohyb rodinných príslušníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, nevyhnutne zostávajú svojím charakterom odvodenými a sekundárnymi právami, ale ich rozsah sa zväčšil a rozšírila sa aj ich autonómia. Okrem toho Súdny dvor neustále presadzuje výklady práva EÚ, ktoré posilňujú samostatné práva detí, ktoré sú občanmi EÚ, na voľný pohyb.

Z uvedených vecí je zrejmé, že odkedy bol prvýkrát pred 30 rokmi stanovený status občana EÚ, Súdny dvor postupne značne posilnil práva na voľný pohyb občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov, najmä tých zraniteľnejších.

Súdny dvor sa pri objasňovaní rozsahu práv v práve EÚ musel navyše dotknúť oblastí, ktoré sa tradične považovali za vyhradené pre členské štáty – ako je prisťahovalecká politika, občiansky stav a rodinné právo. Pri riešení týchto vecí musel Súdny dvor zosúladiť potrebu zabezpečiť dodržiavanie ustanovení práva EÚ o občianstve EÚ a právach spojených s týmto statusom s potrebou rešpektovať a zachovať právo členských štátov prijímať pravidlá a politiky, v ktorých sa zohľadňujú ich národné priority a hodnoty. V tejto súvislosti je z vecí preberaných v tejto kapitole zrejmé, že Súdny dvor sa snažil zabezpečiť, aby vnútroštátne právomoci boli obmedzené len v rozsahu potrebnom na zabezpečenie účinnosti práv, ktoré sú občanom EÚ priznané priamo zmluvami.

REGULÁCIA OCHRANY ÚDAJOV V RÝCHLO SA MENIACOM TECHNOLOGICKOM PROSTREDÍ

Antonios Bouchagiar a Herke Kranenborg

1. Úvod

To, či sa právu darí držať krok s technologickým vývojom, je opakujúcou sa témou takmer v každej oblasti práva. Táto výzva je však obzvlášť dôležitá v oblasti práva na ochranu údajov vzhľadom na čoraz väčšie množstvo osobných údajov, ktorých výmena prebieha prostredníctvom moderných technológií.

Články 7 a 8 Charty základných práv EÚ (ďalej len „charta“) priznávajú každej osobe právo na súkromie a právo na ochranu jej osobných údajov. Hoci článok 8 charty obsahuje určité náznaky toho, čo znamená právo na ochranu údajov, na reguláciu tejto oblasti boli jednoznačne potrebné ďalšie právne predpisy EÚ. EÚ má niekoľko aktov, pričom všeobecné nariadenie o ochrane údajov ⁽²⁷²⁾ je spomedzi nich tým najkomplexnejším a najznámejším.

Pravidlá EÚ v oblasti ochrany údajov sú navrhnuté spôsobom, ktorý sa označuje ako technologicky neutrálny. Bolo to tak už v prípade predchádzajúcej smernice 95/46/ES ⁽²⁷³⁾ a rovnaký prístup sa uplatňuje aj v súčasnom všeobecnom nariadení o ochrane údajov, ktorým sa v roku 2018 nahradila smernica 95/46/ES. Pravidlá sú formulované všeobecne a nezameriavajú sa na konkrétne technológie. To umožňuje, aby pravidlá zostali relevantné aj pri vývoji nových technológií.

Je zrejmé, že všeobecnejšie formulované normy vedú k otázkam pri ich uplatňovaní v praxi. Nie je žiadnym prekvapením, že už po niekoľkých rokoch uplatňovania všeobecného nariadenia o ochrane údajov je Súdny dvor zaplavený návrhmi na začatie prejudiciálneho konania zo strany vnútroštátnych súdov, ktoré sa pýtajú, ako treba vykladať ustanovenia všeobecného nariadenia o ochrane údajov v konkrétnych praktických situáciách vrátane situácií zahŕňajúcich nové technológie.

⁽²⁷²⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (Ú. v. EÚ L 119, 4.5.2016, s. 1).

⁽²⁷³⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 95/46/EHS z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov (Ú. v. ES L 281, 23.11.1995, s. 31).

Vzhľadom na všeobecné pojmy používané vo všeobecnom nariadení o ochrane údajov je na Súdnom dvore, aby potvrdil relevantnosť pravidiel EÚ v oblasti ochrany údajov v meniacich sa spoločenských podmienkach a pri prebiehajúcom technologickom vývoji. Schopnosť Súdneho dvora tak urobiť bola jasná už podľa smernice 95/46/ES. Táto smernica bola prijatá, keď boli internet a mobilné telefóny ešte len v zárodku. Digitalizovaná informačná spoločnosť, ako ju poznáme dnes, so sociálnymi sieťami, platformami na zdieľanie informácií a aplikáciami s obchodnými modelmi založenými na zhromažďovaní osobných údajov bola ešte veľa rokov vzdialená.

Táto kapitola sa zaoberá tým, ako Súdny dvor vykladá právo EÚ v oblasti ochrany údajov vo vzťahu k výzvam, ktoré vyvolali štyri aspekty: vyhľadávače (oddiel 2), súbory cookie (oddiel 3), sociálne siete (oddiel 4) a všeobecná prítomnosť kamier (oddiel 5). Tieto prípady sa riešili najmä podľa ustanovení smernice 95/46/ES, ale vo všetkých prípadoch sú prediskutované ustanovenia viac-menej rovnocenné s ustanoveniami všeobecného nariadenia o ochrane údajov (oba nástroje sa budú ďalej označovať ako „pravidlá EÚ v oblasti ochrany údajov“).

2. Vyhľadávače: Veci týkajúce sa spoločnosti Google

Pamätníci internetu z 90. rokov 20. storočia si spomenú, že vyhľadávače neboli v tej dobe také efektívne. Výsledky neboli vždy veľmi relevantné pre hľadané výrazy. Používatelia internetu preto často museli poznať jednotnú adresu zdroja (URL) ⁽²⁷⁴⁾ konkrétneho webového sídla, ktoré chceli navštíviť, aby ju mohli zadať priamo do svojho prehliadača. Bolo to podobné tomu, keby jediný spôsob, ako niekomu zavolať, bolo poznať jeho telefónne číslo a manuálne ho vytočiť na telefóne.

V nasledujúcich rokoch sa však internetové vyhľadávače značne zlepšili, pričom vedúcu úlohu prevzal Google. Algoritmy vyhľadávačov sú také pokročilé, že v súčasnosti používatelia internetu do svojho prehliadača len zriedka zadávajú adresu URL webového sídla. Namiesto toho len „vygooglia“ túto webovú lokalitu zadáním jedného alebo viacerých relevantných slov do svojho preferovaného vyhľadávača, vzápätí sa zobrazí príslušný odkaz a stačí im naň kliknúť, aby sa dostali na dané webové sídlo.

Pokročilá efektivita vyhľadávačov sa však týka aj vyhľadávania konkrétnych osôb podľa ich mena.

Pravidlá EÚ o ochrane údajov z roku 1995 (smernica 95/46/ES) sa museli vykladať spôsobom, ktorým sa účinne zaistilo právo na ochranu údajov aj v takejto súvislosti. To sa ukázalo ako poriadna výzva. Súdny

Používateľ internetu môže do dvoch sekúnd získať pomerne úplný profil každého jednotlivca jednoduchým napísaním mena tejto osoby do vyhľadávacieho poľa.

⁽²⁷⁴⁾ Napríklad adresa URL webového sídla Európskej komisie je <https://ec.europa.eu/>.

dvor sa doteraz zaoberal štyrmi prípadmi týkajúcimi sa vyhľadávača Google a práv jednotlivcov, ktorých informácie sú predmetom vyhľadávania. Jeden z týchto prípadov v čase písania tohto článku stále prebieha. V prvých dvoch rozsudkoch v týchto veciach, ktoré sú prediskutované v nasledujúcich oddieloch 2.1 a 2.2, Súdny dvor položil základy dnes už dobre známeho „práva na zabudnutie“ a určil dôležité povinnosti prevádzkovateľov vyhľadávačov.

2.1. Prvý rozsudok vo veci týkajúcej sa spoločnosti Google: zavedenie „práva na zabudnutie“

Prvá vec týkajúca sa spoločnosti Google sa týkala španielskeho štátneho príslušníka, ktorý sa sťažoval, že keď si niekto „vygoogli“ jeho meno, zoznam výsledkov vyhľadávania obsahuje odkazy na oznámenie o starej dražbe nehnuteľností v súvislosti s vymáhaním dlhov na sociálnom zabezpečení.

Oznámenie zverejnil denník *La Vanguardia* na základe príkazu ministerstva práce s cieľom získať pre dražbu maximálnu publicitu, a tak zabezpečiť čo najviac uchádzačov. Keďže však toto konanie bolo ukončené pred viac ako 10 rokmi, sťažovateľ tvrdil, že odkaz na toto oznámenie vo výsledkoch vyhľadávania Google sa stal úplne irelevantným. Na základe toho sťažovateľ požiadal Google, aby odstránil alebo skryl jeho osobné údaje, aby sa tieto údaje už nenachádzali vo výsledkoch vyhľadávania ⁽²⁷⁵⁾.

Po prvé, Súdny dvor posudzoval, či vyhľadávač, akým je Google, „spracúva“ osobné údaje a či sa kvalifikuje ako „prevádzkovateľ“ osobných údajov, aby sa naň vzťahoval rozsah pôsobnosti pravidiel EÚ v oblasti ochrany údajov.

Tieto dva kľúčové pojmy sa tradične vykladajú široko, aby sa zabezpečila účinná a úplná ochrana osobných údajov v EÚ. Preto „spracovanie“ zahŕňa takmer akýkoľvek mysliteľný druh operácie vykonávanej s osobnými údajmi, ako je získavanie, zaznamenávanie, usporadúvanie, uchovávanie, zmena, vyhľadávanie, prehliadanie, používanie, poskytovanie prenosom a šírením – dokonca zahŕňa obmedzenie, vymazanie alebo likvidáciu osobných údajov ⁽²⁷⁶⁾. „Prevádzkovateľ“ je osoba, ktorá určuje účely a prostriedky spracovania, a preto je primárnym adresátom povinností podľa všeobecného nariadenia o ochrane údajov ⁽²⁷⁷⁾. Inými slovami, prevádzkovateľ je primárne zodpovedný za dodržiavanie pravidiel ochrany údajov. Prevádzkovateľom môže byť fyzická alebo právnická osoba; okrem toho ním môže byť súkromná alebo verejná osoba.

Vo veci týkajúcej sa spoločnosti Google čelil Súdny dvor dvom protichodným argumentom, či vyhľadávače spracúvajú osobné údaje a či by sa mali považovať za prevádzkovateľov týchto

⁽²⁷⁵⁾ Skutkový rámec sporu je podrobnejšie opísaný v bodoch 14 – 20 rozsudku z 13. mája 2014, Google Spain a Google, C-131/12, EÚ:C:2014:317.

⁽²⁷⁶⁾ Pozri článok 4 bod 2 všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

⁽²⁷⁷⁾ Pozri článok 4 bod 7 všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

údajov. Na jednej strane spoločnosť Google tvrdila, že vyhľadávače nespracúvajú osobné údaje a že na týmito údajmi v skutočnosti nevykonávajú kontrolu, pretože spracúvajú všetky informácie dostupné na internete bez toho, aby si rozlišovali medzi osobnými údajmi a inými informáciami ⁽²⁷⁸⁾. Na druhej strane sťažovateľ, niekoľko členských štátov a Európska komisia tvrdili opak na základe širokého výkladu týchto dvoch pojmov ⁽²⁷⁹⁾.

Súdny dvor rozhodol v prospech širokého výkladu, pričom zdôraznil potrebu zabezpečiť účinnú a úplnú ochranu dotknutých fyzických osôb ⁽²⁸⁰⁾.

V prvom rade Súdny dvor zistil, že vyhľadávače spracúvajú osobné údaje pri preskúvaní internetu automaticky, neustále a systematicky na účely hľadania informácií, ktoré sú tam uverejnené, keďže tieto údaje zbierajú; následne ich vyhľadávajú, zaznamenávajú a organizujú pomocou svojich indexačných programov; uschovávajú ich na svojich serveroch a prípadne ich sprístupňujú svojim používateľom vo forme zoznamov výsledkov ich vyhľadávaní. To, či vyhľadávače rozlišujú medzi osobnými údajmi a inými informáciami na internete, nebolo podľa Súdneho dvora relevantné. Relevantná nebola ani skutočnosť, že osobné údaje už boli uverejnené na internete a vyhľadávač ich nezmenil ⁽²⁸¹⁾.

Po druhé, Súdny dvor zistil, že vyhľadávače sú prevádzkovateľmi spracovania osobných údajov ⁽²⁸²⁾. Samozrejme, vyhľadávače nie sú zodpovedné za všetky informácie, ktoré sú dostupné na internete, ale sú zodpovedné za osobné údaje, ktoré spracúvajú v rámci svojej vlastnej činnosti. Súdny dvor zdôraznil, že spracovanie osobných údajov vyhľadávačmi sa líši a dopĺňa spracovanie uskutočnené editormi webových sídel ⁽²⁸³⁾. Súdny dvor zaujal realistický pohľad na dôležitú úlohu vyhľadávačov pri šírení osobných údajov, ktoré sa môžu nachádzať na rôznych webových sídlach, keďže vyhľadávače sprístupňujú tieto údaje každému používateľovi internetu, ktorý vyhľadáva na základe mena fyzickej osoby. Vyhľadávače preto vedú k značnému dodatočnému vystaveniu osobných údajov verejnosti a umožňujú používateľom internetu jednoducho vyhotovovať profil konkrétnych fyzických osôb vyhľadaním ich mien ⁽²⁸⁴⁾.

Ak by totiž neexistovali vyhľadávače, používatelia internetu by museli pristupovať na dané webové sídlo priamo zadaním jeho adresy URL, aby získali prístup k osobným údajom, ktoré sa na tomto webovom sídle prípadne nachádzajú. Na nájdenie informácií o konkrétnej osobe by preto používateľ internetu musel vynaložiť značný čas a úsilie na prístup k niekoľkým webovým

⁽²⁷⁸⁾ Rozsudok z 13. mája 2014, Google Spain a Google, C-131/12, EU:C:2014:317, bod 22.

⁽²⁷⁹⁾ Rozsudok z 13. mája 2014, Google Spain a Google, C-131/12, EU:C:2014:317, bod 23.

⁽²⁸⁰⁾ Rozsudok z 13. mája 2014, Google Spain a Google, C-131/12, EU:C:2014:317, body 30, 34 a 38.

⁽²⁸¹⁾ Rozsudok z 13. mája 2014, Google Spain a Google, C-131/12, EU:C:2014:317, body 25 – 31.

⁽²⁸²⁾ Rozsudok z 13. mája 2014, Google Spain a Google, C-131/12, EU:C:2014:317, body 32 – 40.

⁽²⁸³⁾ Rozsudok z 13. mája 2014, Google Spain a Google, C-131/12, EU:C:2014:317, body 35 a 38.

⁽²⁸⁴⁾ Rozsudok z 13. mája 2014, Google Spain a Google, C-131/12, EU:C:2014:317, body 36 – 37.

sídlam, z ktorých niektoré sú relevantné, zatiaľ čo iné sú menej relevantné. Vyhľadávače však umožňujú profilovanie fyzických osôb prostredníctvom jednoduchého vyhľadania ich mena, ktoré zaberie len pár sekúnd.

Súdny dvor sa zaoberal výzvami tejto novej technológie v oblasti ochrany súkromia tak, že prevádzkovateľov vyhľadávačov považoval za zodpovedných za spracovanie osobných údajov v kontexte ich činnosti, a preto ich podriadil povinnostiam vyplývajúcim z pravidiel EÚ v oblasti ochrany údajov. Súdny dvor však konštatoval, že prevádzkovatelia vyhľadávačov sú zodpovední za zabezpečenie toho, aby ich činnosť bola v súlade s pravidlami ochrany údajov „v rámci [svojich] zodpovedností, kompetencií a možností“⁽²⁸⁵⁾. Zdá sa, že tento výraz stanovuje vonkajší limit zodpovednosti prevádzkovateľov vyhľadávačov za dodržiavanie pravidiel EÚ v oblasti ochrany údajov, presné vymedzenie tohto vonkajšieho limitu je však stále predmetom diskusie v inej, nasledujúcej veci⁽²⁸⁶⁾.

Po tom, čo Súdny dvor dospel k záveru, že vyhľadávače sú prevádzkovateľmi pri spracúvaní osobných údajov, a teda že patria do rozsahu pôsobnosti pravidiel EÚ v oblasti ochrany údajov, Súdny dvor ďalej skúmal presné povinnosti, ktoré má vyhľadávač, keď fyzická osoba žiada o „zabudnutie“.

Spoločnosť Google tvrdila, že takáto žiadosť by mala byť adresovaná editorovi webového sídla, pretože práve on je zodpovedný za uverejnenie informácií, je spôsobilý lepšie posúdiť súlad tohto uverejnenia s právnymi predpismi a môže informácie ľahko znepriístupniť⁽²⁸⁷⁾. Sťažovateľ, niekoľko členských štátov a Európska komisia však tvrdili, že vyhľadávače by mohli byť povinné odstrániť odkazy na osobné údaje z výsledkov vyhľadávania bez toho, aby museli kontaktovať editora webového sídla, a bez ohľadu na to, či boli údaje uverejnené v súlade s právnymi predpismi a či sa stále nachádzajú na pôvodnom webovom sídle⁽²⁸⁸⁾.

Súdny dvor uznal, že fyzické osoby majú právo namietat' proti tomu, aby sa ich osobné údaje nachádzali v zozname výsledkov vyhľadávania, a to odvolaním sa na okolnosti týkajúce sa ich konkrétnej situácie. V predmetnej veci sťažovateľ namietal, že konanie o vymáhaní dlhov v oblasti sociálneho zabezpečenia bolo už dávno vyriešené, a preto odkazy vo výsledkoch vyhľadávania smerujúce k oznámeniu o dražbe nehnuteľností na webovom sídle denníka už neboli relevantné.

⁽²⁸⁵⁾ Rozsudok z 13. mája 2014, Google Spain a Google, C-131/12, EU:C:2014:317, bod 38.

⁽²⁸⁶⁾ Pozri napríklad Google (Déréférencement d'un contenu prétendument inexact), C-460/20, prebiehajúce konanie.

⁽²⁸⁷⁾ Rozsudok z 13. mája 2014, Google Spain a Google, C-131/12, EU:C:2014:317, bod 63.

⁽²⁸⁸⁾ Rozsudok z 13. mája 2014, Google Spain a Google, C-131/12, EU:C:2014:317, bod 65.

Napríklad prevádzkovateľ vyhľadávača bude mať obchodný záujem o spracúvanie osobných údajov s cieľom dosiahnuť zisk z vyšších príjmov z reklamy a iní používatelia internetu majú záujem o získanie hľadaných informácií, čo je záujem chránený právom na slobodu prejavu, ako je stanovené v článku 11 charty.

Ked' sa jednotlivci dovolávajú svojho práva na zabudnutie, treba nájsť rovnováhu medzi záujmami ochrany súkromia fyzickej osoby na jednej strane a záujmami vyhľadávača a ostatných používateľov internetu na druhej strane.

Súdny dvor však objasnil, že vzhľadom na závažnosť zásahu činnosti vyhľadávačov do súkromia fyzickej osoby nestačí na odôvodnenie zásahu len hospodársky záujem vyhľadávača. Z rovnakého dôvodu Súdny dvor rozhodol, že v zásade prevažujú záujmy fyzickej osoby o súkromie nad záujmom používateľov internetu o získanie informácií. Súdny dvor zdôraznil, že vyhľadávanie mena fyzickej osoby môže byť veľmi rušivé, pretože umožňuje každému používateľovi internetu jednoducho vyhotovovať profily konkrétnych fyzických osôb. Zoznam výsledkov umožňuje komukoľvek získať štruktúrovaný prehľad informácií týkajúcich sa konkrétnej fyzickej osoby, ktoré možno nájsť na internete, a ktoré sa môžu týkať mnohých aspektov jej súkromného života a ktoré by bez uvedeného vyhľadávača mohli byť pravdepodobne len veľmi zložito vzájomne prepojené. Okrem toho sú rušivé účinky znásobené z dôvodu významnej úlohy internetu a vyhľadávačov v modernej spoločnosti, ktoré dávajú informáciám nachádzajúcim sa v takomto zozname výsledkov všadeprítomný charakter ⁽²⁸⁹⁾.

Výsledok zváženia však bude závisieť od okolností každého prípadu. Prípadná citlivá povaha osobných údajov pre súkromie fyzickej osoby posunie rovnováhu smerom k záujmom ochrany súkromia tejto fyzickej osoby, zatiaľ čo možná úloha fyzickej osoby vo verejnom živote ju posunie smerom k záujmu používateľov internetu o získanie informácií ⁽²⁹⁰⁾.

Súdny dvor takisto poznamenal, že prevádzkovateľ vyhľadávača môže byť povinný odstrániť odkazy na osobné údaje z výsledkov vyhľadávania bez ohľadu na to, či sa na pôvodnej webovej stránke stále nachádzajú tieto údaje a či bolo uverejnenie na pôvodnej webovej stránke v súlade s právnymi predpismi ⁽²⁹¹⁾. Týmto výkladom práva EÚ sa riešia výzvy globalizovanej povahy informácií na internete. Informácie na jednom webovom sídle môže ľahko prebrať niekoľko ďalších webových sídel po celom svete. Okrem toho sa na editora danej webovej stránky nemusí vzťahovať právo EÚ, a preto môže byť pre fyzickú osobu v praxi ťažké uplatniť svoje práva na ochranu údajov voči tomuto editorovi. Okrem toho, aj keď sa na editora vzťahuje právo EÚ, môže mať povolené spracúvať osobné údaje na žurnalistické účely (napr. webové sídlo novín), zatiaľ čo táto úvaha by sa bežne nevzťahovala na vyhľadávače ⁽²⁹²⁾.

⁽²⁸⁹⁾ Rozsudok z 13. mája 2014, Google Spain a Google, C-131/12, EU:C:2014:317, body 80 – 81 a bod 87.

⁽²⁹⁰⁾ Rozsudok z 13. mája 2014, Google Spain a Google, C-131/12, EU:C:2014:317, bod 81.

⁽²⁹¹⁾ Rozsudok z 13. mája 2014, Google Spain a Google, C-131/12, EU:C:2014:317, body 83 – 87.

⁽²⁹²⁾ O územných účinkoch úspešného práva na zabudnutie sa diskutovalo v tretej veci týkajúcej sa spoločnosti Google pred Súdnym dvorom [rozsudok z 24. septembra 2019, Google (Územná pôsobnosť odstránenia odkazov), C-507/17, EU:C:2019:772]. Stručne povedané, odstránenie odkazov by sa malo vykonávať vo všetkých členských štátoch, ale nie nevyhnutne na celom svete.

V neposlednom rade sa Súdny dvor zaoberal kľúčovou otázkou, či fyzické osoby majú „právo na zabudnutie“, na základe ktorého by sa odkazy na ich osobné údaje mali z výsledkov vyhľadávania odstrániť len preto, že už uplynulo určité obdobie, aj keď nepreukazujú, že im informácie spôsobujú ujmu. Súdny dvor odpovedal na túto otázku kladne. Poznamenal, že aj spracovanie správnych údajov v súlade s právnymi predpismi sa môže časom stať nezlučiteľným s právom EÚ v oblasti ochrany údajov, ak tieto údaje už nie sú potrebné vzhľadom na účely, na ktoré boli pôvodne zhromaždené. To platí najmä v prípade, keď sú údaje z dôvodu uplynutia času sú neadekvátne, irelevantné alebo neprimerané. Okrem toho fyzická osoba, ktorá žiada o zabudnutie, nemusí preukázať, že zahrnutie osobných údajov do zoznamu výsledkov jej spôsobuje ujmu ⁽²⁹³⁾.

Samozrejme, musí sa uskutočniť uvedené zváženie rôznych dotknutých záujmov. V predmetnej veci Súdny dvor uviedol, že vzhľadom na citlivú povahu údajov o dlhoch sťažovateľa v oblasti sociálneho zabezpečenia a vzhľadom na skutočnosť, že prvé uverejnenie na webovom sídle denníka sa uskutočnilo pred 16 rokmi, sa rovnováha naklonila v prospech záujmov sťažovateľa o súkromie. Sťažovateľ mal preto „právo na zabudnutie“ z výsledkov vyhľadávania Google ⁽²⁹⁴⁾.

2.2. Druhá vec týkajúca sa spoločnosti Google: zváženie citlivých osobných údajov a právo verejnosti na získanie informácií

V druhej veci týkajúcej sa spoločnosti Google Súdny dvor zopakoval niekoľko zásad, ktoré stanovil v rozsudku v prvej veci týkajúcej sa spoločnosti Google. Zváženie rôznych záujmov, o ktoré išlo v druhej veci týkajúcej sa spoločnosti Google, však zahŕňalo mimoriadne citlivé úvahy na oboch stranách škály.

Na jednej strane osobné údaje uvedené v zozname výsledkov predstavovali „citlivé“ údaje, na ktoré sa vzťahuje článok 9 ods. 1 a článok 10 všeobecného nariadenia o ochrane údajov. V týchto ustanoveniach sa veľmi prísne upravuje spracúvanie citlivých osobných údajov, ktorými sú údaje, ktoré môžu napríklad odhaľovať rasový alebo etnický pôvod, politické názory, náboženské alebo filozofické presvedčenie alebo členstvo v odborových organizáciách; genetické, biometrické a zdravotné údaje; údaje týkajúce sa sexuálneho života alebo sexuálnej orientácie fyzickej osoby a údaje týkajúce sa uznania viny za trestné činy a priestupky. Spracovanie takýchto údajov je v zásade zakázané, pokiaľ neplatí jedna zo situácií uvedených v týchto ustanoveniach.

Na druhej strane sa osobné údaje objavili v článkoch v tlači, ktoré sa zaoberali otázkami verejného záujmu, ako sú miestna politika, obvinenia z korupcie voči politickým stranám, samovražda v scientologickej cirkvi a trestný prípad týkajúci sa sexuálneho napadnutia detí. Okrem toho niektoré fyzické osoby, ktorých údaje boli odhalené, zastávali v čase opísaných udalostí verejnú funkciu alebo iné funkcie, z ktorých vyplýva určitý stupeň vystavenia verejnosti.

⁽²⁹³⁾ Rozsudok z 13. mája 2014, Google Spain a Google, C-131/12, EU:C:2014:317, body 92 – 96.

⁽²⁹⁴⁾ Rozsudok z 13. mája 2014, Google Spain a Google, C-131/12, EU:C:2014:317, body 97 – 98.

Presnejšie povedané, štyria predmetní sťažovatelia požiadali spoločnosť Google o odstránenie odkazov na ⁽²⁹⁵⁾:

- satirickú fotomontáž naznačujúcu intímny vzťah medzi prvou sťažovateľkou a starostom,
- novinový článok týkajúci sa samovraždy stúpenkyne scientologickej cirkvi, v ktorom sa druhý sťažovateľ spomína ako manažér tejto cirkvi pre styk s verejnosťou,
- články v tlači týkajúce sa predbežného vyšetrovania financovania politickej strany, v rámci ktorého bol tretí sťažovateľ vypočutý a nakoniec prepustený, hoci články boli uverejnené pred týmto výsledkom konania, a teda sa o ňom nezmieňovali a
- novinové články, v ktorých sa uvádza niekoľko detailov týkajúce sa súkromia o štvrtom sťažovateľovi, ktoré vyšli najavo na pojednávaní v rámci trestného konania, v ktorom bol štvrtý sťažovateľ odsúdený na trest odňatia slobody za trestné činy sexuálneho násilia spáchaného na deťoch.

Vzhľadom na uvedené okolnosti musel Súdny dvor opäť nájsť rovnováhu medzi právami jednotlivcov na súkromie a ochranu údajov podľa článkov 7 a 8 charty na jednej strane a právom používateľov internetu prijímať informácie podľa článku 11 charty na druhej strane.

Spoločnosť Google sa snažila o výnimku z prísnych podmienok všeobecného nariadenia o ochrane údajov týkajúcich sa spracovania citlivých údajov s odôvodnením, že vyhľadávač nemôže jednoducho posúdiť citlivosť osobných údajov zobrazených vo výsledkoch vyhľadávania, ktoré zahŕňajú odkazy na rôzne webové stránky, za ktoré spoločnosť Google nenesie zodpovednosť. Súdny dvor však rozhodol, že vyhľadávač, akým je Google, je viazaný osobitnými pravidlami spracovania citlivých údajov ⁽²⁹⁶⁾.

Súdny dvor však zaradil situáciu do rámca zodpovedností, kompetencií a možností vyhľadávačov, čo nemožno porovnávať so zodpovednosťou, kompetenciou a možnosťami editora webového sídla, na ktoré odkazujú výsledky vyhľadávania. Prevádzkovatelia vyhľadávačov nezodpovedajú za citlivé osobné údaje, ktoré sa môžu objaviť na danej webovej stránke, sú však zodpovední za to, že na danú webovú stránku odkazujú a zobrazujú príslušný odkaz v zozname výsledkov vyhľadávania po vyhľadaní na základe mena fyzickej osoby. V súvislosti s poslednou uvedenou zodpovednosťou musia vyhľadávače posúdiť a overiť žiadosti fyzických osôb o odstránenie odkazov ⁽²⁹⁷⁾.

Aj keď súhlas fyzickej osoby by teoreticky mohol byť možným dôvodom na spracúvanie citlivých osobných údajov, čo je jedna zo situácií, keď je zákaz spracúvania osobných údajov zrušený,

⁽²⁹⁵⁾ Ďalšie podrobnosti sú uvedené v bodoch 24 – 28 rozsudku z 24. septembra 2019, GC a i. (Odstránenie odkazu na citlivé údaje), C-136/17, EU:C:2019:773.

⁽²⁹⁶⁾ Rozsudok z 24. septembra 2019, GC a i. (Odstránenie odkazu na citlivé údaje), C-136/17, EU:C:2019:773, bod 45.

⁽²⁹⁷⁾ Rozsudok z 24. septembra 2019, GC a i. (Odstránenie odkazu na citlivé údaje), C-136/17, EU:C:2019:773, body 45 – 48.

v praxi je zjavne nereálne očakávať, že vyhľadávače získajú súhlas od obrovského množstva fyzických osôb, ktorých sa výsledky ich vyhľadávania môžu týkať. V každom prípade žiadosť o odstránenie odkazov znamená, že dotknutá fyzická osoba odvolala akýkoľvek udelený súhlas. Súhlas však nie je jedinou situáciou, pri ktorej je zákaz zrušený ⁽²⁹⁸⁾. Spracúvanie citlivých údajov môže prebiehať aj vtedy, ak fyzická osoba tieto údaje sama zjavne uverejnila. V závislosti od okolností to môže byť relevantné pre situáciu týkajúcu sa spoločnosti Google. Dotknutá fyzická osoba však môže neskôr vzniesť námietku odoslaním žiadosti o odstránenie odkazov do vyhľadávača na základe konkrétnych dôvodov týkajúcich sa jej konkrétnej situácie ⁽²⁹⁹⁾.

Súdny dvor usúdil, že v každom prípade by sa mala nájsť rovnováha medzi základnými právami na súkromie a ochranu osobných údajov podľa článkov 7 a 8 charty na jednej strane a základným právom na slobodu informácií podľa článku 11 charty na druhej strane. Súdny dvor použil rovnaký test vyváženosti ako v prvej veci týkajúcej sa spoločnosti Google, čelil však odlišnejším okolnostiam. Na rozdiel od prvej veci týkajúcej sa spoločnosti Google, v ktorej Súdny dvor pomerne jasne dospel k záveru v prospech ochrany súkromia, v druhej veci týkajúcej sa spoločnosti Google čelil Súdny dvor okolnostiam značnej závažnosti na oboch stranách škály. Súdny dvor preto ponechal záver testu vyváženosti v takýchto citlivých veciach otvorený, aby vnútroštátne súdy mohli nájsť správnu rovnováhu vzhľadom na špecifické okolnosti veci, ktorú majú pred sebou. Súdny dvor však zdôraznil, že citlivá povaha osobných údajov na jednej strane škály a záujem verejnosti o získanie informácií zaujímavých pre tlač na druhej strane predstavujú pri tomto vyvážení dôležité faktory ⁽³⁰⁰⁾.

Súdny dvor okrem toho veľmi užitočne konštatoval, že aj keď vyhľadávač môže zamietnuť žiadosť o odstránenie odkazov vzhľadom na právo verejnosti získavať informácie, vyhľadávač môže byť stále povinný usporiadať zoznam výsledkov tak, aby najprv zobrazil odkazy s najnovšími informáciami o danom príbehu ⁽³⁰¹⁾. Napríklad novinový článok vysvetľujúci, že osoba bola prepustená z trestného konania, by sa v zásade mal objaviť pred starším článkom opisujúcim jej trestné stíhanie.

Súdny dvor teda popri „práve na zabudnutie“ stanovil prinajmenšom aj „právo byť presne zapamätaný“.

3. Nie všetky koláčiky sú po chuti: vec Planet49

Súbory cookie (dosl. Koláčiky) sú súbory, ktoré poskytovateľ webového sídla ukladá na zariadení používateľa internetu, ktorý toto webové sídlo navštívi. Zariadenie používateľa je často počítač,

⁽²⁹⁸⁾ Rozsudok z 24. septembra 2019, GC a i. (Odstránenie odkazu na citlivé údaje), C-136/17, EU:C:2019:773, bod 62.

⁽²⁹⁹⁾ Rozsudok z 24. septembra 2019, GC a i. (Odstránenie odkazu na citlivé údaje), C-136/17, EU:C:2019:773, body 63 – 65.

⁽³⁰⁰⁾ Rozsudok z 24. septembra 2019, GC a i. (Odstránenie odkazu na citlivé údaje), C-136/17, EU:C:2019:773, body 66 – 68.

⁽³⁰¹⁾ Rozsudok z 24. septembra 2019, GC a i. (Odstránenie odkazu na citlivé údaje), C-136/17, EU:C:2019:773, body 76 – 78.

ale môže to byť aj iné zariadenie, napríklad smartfón alebo tablet. Uložené súbory cookie umožňujú poskytovateľovi webového sídla ziskávať od používateľa údaje, ktoré sa môžu použiť v prospech používateľa (napríklad uľahčenie navigácie na webovom sídle) alebo na účely, ktoré nie sú vždy v prospech používateľa, ako je sledovanie jeho online správania. Hoci niektorým používateľom internetu nevadia súbory cookie, ktoré sledujú ich správanie a môžu vidieť pridanú hodnotu v prijímaní cielenej reklamy na základe tohto sledovania, iní používatelia internetu majú problém s tým, že poskytovatelia webových sídel sledujú ich online správanie. Preto je súhlas v týchto situáciách mimoriadne dôležitý a preto je ukladanie týchto súborov cookie podmienené súhlasom v konkrétnych pravidlách ochrany údajov pre telekomunikačný sektor ⁽³⁰²⁾.

Vo veci Planet49 sa Súdny dvor musel vyjadriť k pojmu „súhlas“ v súvislosti so súbormi cookie. Spoločnosť Planet49 zorganizovala na webovom sídle výhernú hru, do ktorej používatelia internetu zadávali svoje mená a adresy. Používateľom sa zobrazili dve začiarkavacie políčka. Prvé políčko sa týkalo súhlasu používateľa s prijímaním obchodných informácií zo zoznamu 57 spoločností. Nebolo vopred označené, ale bolo potrebné ho vybrať pre účasť vo výhernej hre. Druhé políčko bolo vopred označené a týkalo sa súhlasu používateľa, aby spoločnosť Planet49 umiestňovala súbory cookie do zariadenia používateľa na prehliadanie ⁽³⁰³⁾. Vnútroštátny súd sa pýtal, či používatelia internetu za týchto okolností poskytli platný súhlas s ukladáním súborov cookie na ich zariadení.

V reakcii na to Súdny dvor vyložil právo EÚ spôsobom, ktorý chráni súkromie fyzických osôb tým, že sa treba ubezpečiť, že skutočne súhlasia s ukladáním súborov cookie. Aktívne správanie môže pozostávať z označenia políčka. Pasívne správanie pozostávajúce z nezrušenia označenia vopred označeného políčka však nemožno považovať za súhlas, pretože súhlas musí byť udelený jednoznačne ⁽³⁰⁴⁾.

Súdny dvor uviedol, že súhlas nemožno platne poskytnúť prostredníctvom vopred označených začiarkavacích políčok, pretože súhlas musí byť poskytnutý prostredníctvom aktívneho správania používateľa.

V skutočnosti nie je možné s istotou vedieť, že používateľ internetu skutočne súhlasil so spracovaním osobných údajov tým, že nezrušil označenie vopred označeného políčka. Takisto nie je možné vedieť, že takýto súhlas je informovaný. Používateľ pred pokračovaním vo svojej

⁽³⁰²⁾ Smernica o súkromí a elektronických komunikáciách [smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/58/ES z 12. júla 2002, týkajúca sa spracovávania osobných údajov a ochrany súkromia v sektore elektronických komunikácií (smernica o súkromí a elektronických komunikáciách)] (Ú. v. ES L 201, 31.7.2002, s. 37) (v znení zmien)], ktorou sa spresňuje a dopĺňa stará smernica 96/46/ES a v súčasnosti všeobecné nariadenie o ochrane údajov.

⁽³⁰³⁾ Skutkový rámec tejto veci je podrobnejšie opísaný v bodoch 25 – 36 rozsudku z 1. októbra 2019, Planet49, C-673/17, EU:C:2019:801.

⁽³⁰⁴⁾ Rozsudok z 1. októbra 2019, Planet49, C-673/17, EU:C:2019:801, body 49 – 65. Pozri aj odôvodnenie 32 všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

aktivite na webovom sídle mohol jednoducho vynechať prečítanie informácií sprevádzajúcich vopred označené začiarkavacie políčko, alebo si toto políčko ani nevšimol ⁽³⁰⁵⁾.

Okrem toho musí byť súhlas konkrétny v tom zmysle, že sa musí týkať presne dotknutého spracúvania údajov a nemožno ho vyvodiť z prejavu vôle, ktorý má odlišný predmet. Skutočnosť, že používateľ začiarkne prvé políčko na účasť vo výhernej hre, preto nemôže preukázať účinný súhlas ⁽³⁰⁶⁾.

Súdny dvor napokon vysvetlil, že používatelia internetu musia získať jasné a komplexné informácie o súboroch cookie, ktoré sa majú uložiť na ich zariadeniach, čo znamená, že používateľ by mal byť schopný ľahko určiť dôsledky akéhokoľvek súhlasu, ktorý môže poskytnúť. Informácie musia byť ľahko pochopiteľné a dostatočne podrobné, aby používateľovi umožnili pochopiť fungovanie použitých súborov cookie. V predmetnej veci, v ktorej boli súbory cookie zamerané na zhromažďovanie informácií na reklamné účely týkajúce sa výrobkov partnerov organizátora výhernej hry, mali byť používatelia internetu informovaní o dĺžke trvania funkčnosti súborov cookie a o tom, či tretie strany môžu mať prístup k týmto súborom cookie ⁽³⁰⁷⁾.

Hoci sa o tom diskutovalo na pojednávaní, Súdny dvor sa nakoniec rozhodol nezaoberať sa citlivou otázkou, či bola v tejto situácii splnená podmienka slobodného poskytnutia súhlasu. Táto otázka súvisí s rozšírenou nepríjemnosťou, že na to, aby návštevník získal prístup na webové sídlo, je v skutočnosti povinný akceptovať súbory cookie. Ide o komplexnú diskusiu, keďže používateľ internetu sa v zásade môže slobodne rozhodnúť, či webové sídlo navštívi. Inými slovami, ak nechcete akceptovať súbory cookie, jednoducho webové sídlo nenavštívite. Keďže predkladajúci vnútroštátny súd túto otázku nepoložil, Súdny dvor sa rozhodol nateraz diskusiu odložiť ⁽³⁰⁸⁾.

4. Fanúšikovské stránky Facebooku a moduly sociálnych sietí

Sociálne siete sa stali bežnou súčasťou internetu. S takmer 3 miliardami aktívnych používateľov mesačne v čase písania tohto článku patrí Facebook medzi najobľúbenejšie sociálne siete. Fungovanie sociálnych sietí má vplyv na iné časti internetu takým spôsobom, že nie je vždy jasné, či a ako sú iné webové sídla prepojené so sociálnou sieťou. Takéto prepojenie môže byť napríklad jasné, ak podniky vytvárajú „fanúšikovské stránky“ na Facebooku s cieľom propagovať svoje tovary a služby. Prepojenie však môže byť menej jasné, ak podniky vložia na svoje vlastné (externé) webové sídlo modul sociálnej siete „páči sa mi“, ktorý ponúka Facebook, čo umožňuje

⁽³⁰⁵⁾ Rozsudok z 1. októbra 2019, Planet49, C-673/17, EU:C:2019:801, body 54 – 55.

⁽³⁰⁶⁾ Rozsudok z 1. októbra 2019, Planet49, C-673/17, EU:C:2019:801, body 58 – 59.

⁽³⁰⁷⁾ Rozsudok z 1. októbra 2019, Planet49, C-673/17, EU:C:2019:801, body 74 – 75.

⁽³⁰⁸⁾ Rozsudok z 1. októbra 2019, Planet49, C-673/17, EU:C:2019:801, bod 64. Generálny advokát vo svojich návrhoch dospel k záveru, že v danej veci možno súhlas považovať za slobodne poskytnutý (návrhy generálneho advokáta Szpunara z 21. marca 2019, Planet49, C-673/17, EU:C:2019:246, body 94 – 99).

ich výrobkom získať popularitu medzi používateľmi Facebooku. Prepojenie s Facebookom môže byť ešte menej jasné, ak externé webové sídlo používa pixely, ktoré nie sú viditeľné ani pre návštevníkov tohto webového sídla.

Tieto štruktúry vyvolávajú otázku, kto je zodpovedný za spracovanie osobných údajov používateľov internetu. Právo EÚ sa vykladá s cieľom zabezpečiť účinnú ochranu osobných údajov v týchto situáciách, ako to ilustrujú dve rozhodnutia Súdneho dvora, o ktorých sa hovorí v oddieloch 4.1 a 4.2.

4.1. Vec *Wirtschaftsakademie*: fanúšikovské stránky Facebooku

Wirtschaftsakademie ponúkala vzdelávacie služby prostredníctvom „fanúšikovskej stránky“ na Facebooku. Fanúšikovské stránky sú nástrojom, ktorý Facebook poskytuje podnikom, ktoré chcú propagovať svoje služby. Fanúšikovskú stránku môžu navštíviť používatelia Facebooku aj používatelia internetu mimo tejto siete.

Správcovia fanúšikovských stránok môžu od Facebooku bezplatne získavať anonymné štatistické informácie o svojich návštevníkoch. Facebook zhromažďuje tieto údaje pomocou súborov cookie, ktoré sú aktívne dva roky a sú uložené na pevnom disku počítača alebo iného zariadenia (napr. smartfónu) návštevníkov fanúšikovskej stránky ⁽³⁰⁹⁾.

V tejto súvislosti vyvstala otázka, do akej miery je spoločnosť Wirtschaftsakademie ako správca fanúšikovskej stránky zodpovedná za ochranu osobných údajov návštevníkov tejto stránky. Inými slovami, otázkou bolo, či Wirtschaftsakademie možno považovať za prevádzkovateľa spracúvania osobných údajov, ktoré v skutočnosti vykonával Facebook.

V rozsudku, v ktorom sa zdôraznila potreba účinnej a úplnej ochrany osobných údajov, Súdny dvor rozhodol, že správcovia fanúšikovských stránok sú skutočne prevádzkovateľmi osobných údajov svojich návštevníkov.

Súdny dvor poznamenal, že osobné údaje môže „spoločne“ prevádzkovať viacero subjektov, v predmetnej veci to bol Facebook a správca fanúšikovskej stránky. Samozrejme, že primárnym prevádzkovateľom údajov bol Facebook, ale to neoslobodilo Wirtschaftsakademie od akejkoľvek úlohy pri prevádzkovaní údajov svojich návštevníkov. Správcovia fanúšikovských stránok uzatvárajú s Facebookom štandardnú zmluvu, v ktorej súhlasia s politikou Facebooku o súboroch cookie. Aj keď k spracovaniu údajov dochádza najmä prostredníctvom súborov cookie, ktoré Facebook umiestňuje na zariadenia návštevníkov s cieľom zlepšiť svoj reklamný systém, správca fanúšikovskej stránky stále zohráva úlohu pri smerovaní údajov týchto návštevníkov na Facebook. Vytvorením fanúšikovskej stránky správca priťahuje záujemcov, ktorí môžu, ale nemusia

⁽³⁰⁹⁾ Skutkový rámec tejto veci je podrobnejšie opísaný v bodoch 14 – 23 rozsudku z 5. júna 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388.

byť registrovanými používateľmi Facebooku, a tak Facebooku umožňuje umiestňovať na ich zariadenia súbory cookie s cieľom zhromažďovať ich osobné údaje. Tým sa správca fanúšikovskej stránky zásadne líši od bežného používateľa Facebooku, ktorý má iba účet na Facebooku. Bežný používateľ nenesie zodpovednosť za osobné údaje získavané Facebookom, pretože aktívne neumožňuje Facebooku umiestňovať súbory cookie na zariadenia iných používateľov ⁽³¹⁰⁾.

Správca fanúšikovskej stránky by navyše mohol požiadať Facebook, aby spracoval demografické údaje jeho cieľového publika, ako sú trendy týkajúce sa veku, pohlavia, rodinného stavu a povolania; informácií o ich životnom štýle a záujmoch, ich nákupných návykoch cez internet a preferovaných kategóriách výrobkov a služieb a geografických údajov, ktoré umožňujú správcovi zistiť, kde má ponúkať špeciálne akcie a organizovať podujatia. Aj keď správca získa tieto údaje od Facebooku v anonymizovanej podobe, Facebook stále spracúva veľké množstvo osobných údajov, aby poskytol tieto anonymné informácie správcovi fanúšikovskej stránky. Správcovia fanúšikovských stránok preto istým spôsobom žiadajú Facebook o spracovanie týchto osobných údajov, aby získali cenné anonymné informácie, ktoré im pomôžu zacieliť na ich publikum. Táto žiadosť spolu s ich úlohou pri nasmerovaní osobných údajov návštevníkov na Facebook z nich robí prevádzkovateľov osobných údajov, aj keď oni sami osobné údaje nespracávajú ⁽³¹¹⁾.

Na základe uvedených skutočností Súdny dvor rozhodol, že správca fanúšikovskej stránky je zodpovedný za to, že Facebook spracúva osobné údaje jeho návštevníkov. Ak návštevník nie je používateľom Facebooku, správca nesie o to väčšiu zodpovednosť, keďže samotné navštívenie fanúšikovskej stránky návštevníkom vedie k spracovaniu jeho osobných údajov Facebookom ⁽³¹²⁾. Súdny dvor však takisto objasnil, že zodpovednosť správcu nie je nevyhnutne rovnaká ako zodpovednosť Facebooku, ktorý je primárnym prevádzkovateľom osobných údajov návštevníka ⁽³¹³⁾.

Právo EÚ preto zabezpečuje úplnú ochranu fyzických osôb navštevujúcich fanúšikovskú stránku Facebooku, pričom stále pragmaticky rozdeľuje podiel zodpovednosti medzi Facebook a správcu fanúšikovskej stránky.

4.2. Vec Fashion ID: moduly sociálnej siete Facebook

Spoločnosť Fashion ID sa zaoberala predajom odevov on-line a prevádzkovala svoje vlastné webové sídlo (oddelené od infraštruktúry Facebooku) s modulom „Páči sa mi to“ sociálnej siete Facebook, ktorý bol na ňom umiestnený. Tento modul zasielal na Facebook osobné informácie návštevníkov webového sídla Fashion ID bez ohľadu na to, či bol návštevník používateľom Facebooku a či klikol na tlačidlo „Páči sa mi to“ ⁽³¹⁴⁾.

⁽³¹⁰⁾ Rozsudok z 5. júna 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, body 26 – 35.

⁽³¹¹⁾ Rozsudok z 5. júna 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, body 36 – 39.

⁽³¹²⁾ Rozsudok z 5. júna 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, bod 41.

⁽³¹³⁾ Rozsudok z 5. júna 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, body 30 a 43.

⁽³¹⁴⁾ Skutkový rámec tejto veci je podrobnejšie opísaný v bodoch 25 – 41 rozsudku z 29. júla 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629.

Vo veci Fashion ID Súdny dvor zopakoval niekoľko zásad stanovených vo veci Wirtschaftsakademie a objasnil ich v kontexte, v ktorom potenciálnym prevádzkovateľom nebol správca fanúšikovskej stránky Facebooku, ale prevádzkovateľ nezávislého webového sídla, ktoré však obsahovalo modul „Páči sa mi to“.

V tomto rámci Súdny dvor zistil, že spoločnosť Fashion ID bola prevádzkovateľom údajov, ale iba pokiaľ ide o spracovanie osobných údajov, za ktoré bola skutočne zodpovedná: osobné údaje návštevníkov jej webového sídla, ktoré boli zhromaždené a zasielané na Facebook. Na rozdiel od toho spoločnosť Fashion ID nezodpovedá za žiadne následné spracovanie týchto údajov Facebookom, ktoré sa zdalo byť mimo kontroly spoločnosti Fashion ID ⁽³¹⁵⁾.

Spracovanie osobných údajov, za ktoré bola spoločnosť Fashion ID zodpovedná, slúžilo obchodným záujmom spoločnosti Fashion ID a takisto Facebooku, ktoré boli spoločnými prevádzkovateľmi údajov. Spoločnosť Fashion ID súhlasila s vložením modulu sociálnej siete, aby zvýšila reklamu svojich tovarov tým, že ich zviditeľní na Facebooku, keď návštevník jej webového sídla klikne na tlačidlo „Páči sa mi to“. Facebook mohol použiť osobné údaje zasielané prostredníctvom modulu na svoje vlastné obchodné účely, čo bolo vlastne jeho protiplnením za výhodu, ktorú ponúka spoločnosti Fashion ID ⁽³¹⁶⁾. Zdá sa, že v tejto časti rozsudku je zaujímavé, že Súdny dvor uznáva, že spoločnosť Fashion ID zaplatila za reklamnú službu údajmi (hoci údajmi iných osôb); preto bola služba iba zdanlivo bezplatná.

Súdny dvor takisto zdôraznil, že zber a prenos osobných údajov sa týkali nielen používateľov Facebooku, ktorí navštívili webové sídlo Fashion ID, ale aj návštevníkov, ktorí neboli používateľmi Facebooku, a dokonca aj návštevníkov, ktorí neklikli na tlačidlo „Páči sa mi to“. V skutočnosti si návštevník nemusel byť vedomý toho, že jeho údaje boli zhromaždené a prenesené na Facebook, keď iba navštívil webové sídlo Fashion ID. Súdny dvor pripomenul, že zodpovednosť Fashion ID ako prevádzkovateľa bola ešte dôležitejšia, pokiaľ ide o návštevníkov, ktorí neboli používateľmi Facebooku ⁽³¹⁷⁾.

Za týchto okolností bola spoločnosť Fashion ID zodpovedná za získanie súhlasu svojich návštevníkov pred zberom a prenosom ich údajov na Facebook a za informovanie o tomto spracovaní ⁽³¹⁸⁾.

5. Všadeprítomné používanie kamier

Ďalšou výzvou moderných technológií je prítomnosť kamier v každodennom živote. Ktokoľvek si môže na internete ľahko kúpiť domácu monitorovaciu kameru za relatívne nízku cenu a v každom prípade môže ktokoľvek a kedykoľvek nahrávať video vďaka kamere na svojom

⁽³¹⁵⁾ Rozsudok z 29. júla 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, body 73 – 84.

⁽³¹⁶⁾ Rozsudok z 29. júla 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, bod 80.

⁽³¹⁷⁾ Rozsudok z 29. júla 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, body 75 a 83.

⁽³¹⁸⁾ Rozsudok z 29. júla 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, body 100 – 105.

smartfóne. Preto môžu byť fyzické osoby nahrávané na video bez súhlasu a niekedy aj bez toho, aby si toho boli vedomé. Tieto videá sa jednoducho zdieľajú s veľkými skupinami osôb na platformách, ako je YouTube, a na sociálnych sieťach, ako je TikTok.

Na tieto výzvy sa snaží účinne reagovať vývoj práva EÚ v oblasti ochrany údajov. Vo dvoch veciach analyzovaných v oddieloch 5.1 a 5.2 Súdny dvor vyložil právo EÚ spôsobom, ktorým sa vytvára spravodlivá rovnováhu medzi dotknutými protichodnými záujmami. Vo veci Ryneš bolo potrebné nájsť rovnováhu medzi právom majiteľa domácej monitorovacej kamery chrániť bezpečnosť svojej rodiny a majetku a právami na súkromie fyzických osôb, ktoré očakávajú, že nebudú nahrávané na verejných priestranstvách. Vo veci Buivids Súdny dvor skúmal, či video policajtov nahrané na YouTube predstavovalo novinársku činnosť a ako by táto činnosť mala byť zosúladená s právami na súkromie natočených osôb.

5.1. Vec Ryneš: domáce monitorovacie kamery

Pán Ryneš nainštaloval vo svojom dome kamerový systém na ochranu svojej rodiny a majetku vzhľadom na to, že boli vystavení útokom osôb, ktoré nepoznal a nevedel identifikovať, ako napríklad rozbitie okien. Kamera bola pevne zabudovaná a snímala vstup do jeho domu, verejnú ulicu a vstup do protiľahlého domu. Záznam bol iba obrazový (bez zvuku) a ukladal sa priebežne, čo znamená, že keď pevný disk kamery dosiahne plnú kapacitu, bude nahrávať cez existujúci záznam, čím sa vymaže starý materiál. Obrázky nebolo možné študovať v reálnom čase a navyše k nahrávke mal prístup iba pán Ryneš ⁽³¹⁹⁾.

Po nainštalovaní kamery došlo k ďalšiemu útoku, pri ktorom páchateľ výstrelom z praku rozbil okno. Kamerový systém však tentoraz umožnil identifikovať dvoch podozrivých. Záznam bol odovzdaný policajným orgánom a následne bol použitý ako dôkazný materiál v trestnom konaní.

Napriek tomu v rámci trestného konania jeden z podozrivých žiadal potvrdenie zákonnosti kamerového systému pána Ryneša. To viedlo k rozhodnutiu orgánu pre ochranu osobných údajov, že pán Ryneš porušil zákon o ochrane údajov.

V následnom spore proti tomuto rozhodnutiu sa vnútroštátny súd opýtal Súdneho dvora, či vec patrí do pôsobnosti pravidiel EÚ v oblasti ochrany údajov, ktoré výslovne vylučujú spracúvanie osobných údajov „fyzickou osobou v rámci výlučne osobnej alebo domácej činnosti“ ⁽³²⁰⁾.

Súdny dvor vysvetlil, že obraz osoby je osobným údajom, a preto videonahrávka predstavuje automatizované spracovanie jej osobných údajov ⁽³²¹⁾. Následne Súdny dvor preskúmal, či sa výnimka pre „výlučne osobné alebo domáce činnosti“ vzťahuje na predmetnú vec.

⁽³¹⁹⁾ Skutkový rámec tejto veci je podrobnejšie opísaný v bodoch 13 – 17 rozsudku z 11. decembra 2014, Ryneš, C-212/13, EU:C:2014:2428.

⁽³²⁰⁾ Pozri článok 3 ods. 2 smernice 95/46/ES a článok 2 ods. 2 písm. c) všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

⁽³²¹⁾ Rozsudok z 11. decembra 2014, Ryneš, C-212/13, EU:C:2014:2428, body 21 – 25.

Súdny dvor zdôraznil potrebu zvýšenej úrovne ochrany osobných údajov v EÚ a uprednostnil úzky výklad tejto výnimky. Činnosti, ktoré zostávajú v čisto súkromnej sfére, ako je vedenie korešpondencie a zoznamov adries, patria do výnimky pre „výlučne osobné alebo domáce činnosti“. V predmetnej veci však kamera nebola nasmerovaná len do súkromného prostredia domu pána Ryneša, ale pokrývala aj verejné priestranstvo, a to verejnú ulicu a vstup do protiahlého domu. Tento videozáznam zasahoval do súkromia každej osoby, ktorá týmito verejnými priestranstvami prechádzala a bola následne zaznamenaná kamerovým systémom. Preto nepatrí do výnimky týkajúcej sa „výlučne osobnej alebo domácej činnosti“⁽³²²⁾.

Napriek tomu je dôležité poznamenať, že skutočnosť, že takýto videozáznam patrí do pôsobnosti všeobecného nariadenia o ochrane údajov, nemusí nevyhnutne viesť k porušeniu všeobecného nariadenia o ochrane údajov, pretože ide o inú otázku, ktorá bude závisieť od individuálnych okolností každého prípadu. Súdny dvor preto objasnil, že je potrebné vziať do úvahy oprávnené záujmy pána Ryneša, ako je ochrana majetku, zdravia a života jeho rodiny a jeho samého⁽³²³⁾.

5.2. Vec Buivids: natáčanie polície a nahrávanie videa na YouTube

Pán Buivids nahral video na policajnej stanici v Lotyšsku, keď robil vyhlásenie v rámci priestupkového konania vedenému proti nemu, a následne ho zverejnil na YouTube. Na videu bolo vidieť, ako policajná stanica a množstvo policajtov plní svoje povinnosti. Bolo možné vypočuť si rozhovor s policajtmi, ktorý bol zaznamenaný počas vykonávania procesných úkonov, a počuť hlasy policajtov, pána Buividsa a osoby, ktorá ho sprevádzala.

Následne orgán pre ochranu údajov rozhodol, že pán Buivids porušil zákon o ochrane údajov a požiadal ho, aby video z YouTube odstránil. V nasledujúcom súdnom spore vyvstala otázka, či by mala mať prednosť sloboda prejavu pána Buividsa alebo právo policajtov na súkromie⁽³²⁴⁾.

Súdny dvor dospel k záveru, že nahrávanie policajtov na video, ako aj zverejnenie videa na YouTube predstavovali automatizované spracovanie osobných údajov týchto policajtov, a preto patrili do rozsahu pôsobnosti pravidiel EÚ v oblasti ochrany údajov. Okrem toho vzhľadom na zverejnenie videa na YouTube, kde k nemu mal prístup neurčitý počet používateľov internetu, konanie pána Buividsa nemohlo patriť do výnimky „výlučne osobnej alebo domácej činnosti“. Skutočnosť, že video zobrazovalo policajtov pri výkone ich povinností, neznamena, že spracúvanie nepatrí do rozsahu pôsobnosti pravidiel EÚ v oblasti ochrany údajov, keďže tieto pravidlá neobsahujú žiadnu výnimku týkajúcu sa spracúvania osobných údajov štátnych zamestnancov⁽³²⁵⁾.

⁽³²²⁾ Rozsudok z 11. decembra 2014, Ryneš, C-212/13, EU:C:2014:2428, body 26 – 33.

⁽³²³⁾ Rozsudok z 11. decembra 2014, Ryneš, C-212/13, EU:C:2014:2428, bod 34.

⁽³²⁴⁾ Skutkový rámec tejto veci je podrobnejšie opísaný v bodoch 15 – 26 rozsudku zo 14. februára 2019, Buivids, C-345/17, EU:C:2019:122.

⁽³²⁵⁾ Rozsudok zo 14. februára 2019, Buivids, C-345/17, EU:C:2019:122, body 30 – 46.

Skutočnosť, že konanie pána Buividsa patrilo do rozsahu pôsobnosti pravidiel EÚ v oblasti ochrany údajov, však neznamená, že ich porušil, pretože toto je iná otázka. V tomto ohľade bolo potrebné nájsť rovnováhu medzi právom pána Buividsa na slobodu prejavu a právom policajtov na súkromie a ochranu osobných údajov. V tejto súvislosti vyvstala otázka, či možno považovať pána Buividsa za osobu, ktorá spracúvala osobné údaje policajtov na žurnalistické účely. Význam tohto pojmu je dôležitý, pretože pravidlá EÚ v oblasti ochrany údajov umožňujú členským štátom zaviesť odlišné pravidlá, ak sú potrebné na zosúladienie práva na ochranu údajov s právom na slobodu prejavu vrátane spracovania na žurnalistické účely.

Súdny dvor uprednostnil široký výklad pojmu „žurnalistické účely“, ktorý zahŕňa nielen podniky pôsobiace v oblasti médií, ale aj akúkoľvek osobu vykonávajúcu žurnalistickú činnosť. Účelom žurnalistickej činnosti musí byť sprístupniť verejnosti informácie, názory alebo myšlienky, akýmkoľvek spôsobom prenosu. Preto skutočnosť, že pán Buivids preniesol video jeho zverejnením na YouTube, neznamenala, že ide o menšiu žurnalistickú činnosť ako tradičnú žurnalistiku, ako sú televízne správy a noviny. Ani skutočnosť, že nebol novinárom z povolania, ho nevylučovala z toho, že pri nahrávaní videa na policajnej stanici a jeho nahrávaní na YouTube konal na žurnalistické účely ⁽³²⁶⁾.

Pri tejto analýze Súdny dvor ukázal, že je dôležité držať krok s rýchlym technologickým vývojom vzhľadom na vývoj a šírenie komunikačných prostriedkov a prostriedkov rozširovania informácií prostredníctvom internetu.

Nosič použitý na prenášanie informácií by preto mohol byť klasický, ako je papier alebo rádiové vlny, alebo elektronický, ako je internet, bez toho, aby určoval, či bola činnosť vykonaná na účely žurnalistiky ⁽³²⁷⁾. Súdny dvor však poznamenal, že tento široký výklad žurnalistiky nemôže znamenať, že všetky informácie zverejnené na internete sú súčasťou žurnalistickej činnosti ⁽³²⁸⁾.

V konečnom dôsledku bolo úlohou vnútroštátneho súdu nájsť túto krehkú rovnováhu a určiť, či účelom nahrávania a zverejnenia tohto videa bolo sprístupniť verejnosti informácie, názory alebo myšlienky. Súdny dvor však poznamenal, že vnútroštátny súd by mal vziať do úvahy tvrdenie pána Buividsa, že video zverejnil na YouTube, aby upriamil pozornosť spoločnosti na protiprávne konanie polície, ku ktorému údajne došlo počas jeho výpovede. Vnútroštátny súd by mal zohľadniť aj určité kritériá vypracované Európskym súdom pre ľudské práva, konkrétne prínos videa k diskusii vo verejnom záujme; verejná známosť dotknutej osoby; téma predmetnej správy; predchádzajúce správanie dotknutej osoby; obsah, forma a dôsledky zverejnenia a spôsob a okolnosti, za ktorých boli informácie získané, ako aj ich dôveryhodnosť. Zohľadniť by sa mala aj možnosť, že pán Buivids prijme opatrenia umožňujúce zmierniť rozsah zásahu do práva policajtov na ochranu súkromia ⁽³²⁹⁾.

⁽³²⁶⁾ Rozsudok zo 14. februára 2019, Buivids, C-345/17, EU:C:2019:122, body 50 – 55.

⁽³²⁷⁾ Rozsudok zo 14. februára 2019, Buivids, C-345/17, EU:C:2019:122, body 56 – 57.

⁽³²⁸⁾ Rozsudok zo 14. februára 2019, Buivids, C-345/17, EU:C:2019:122, bod 58.

⁽³²⁹⁾ Rozsudok zo 14. februára 2019, Buivids, C-345/17, EU:C:2019:122, body 59 – 69.

6. Záverečné poznámky

Vo všetkých oblastiach práva, najmä však v práve v oblasti ochrany údajov skutočnú výzvu predstavuje nezaostávanie za spoločenským a technologickým vývojom. Pravidlá EÚ v oblasti ochrany údajov sú navrhnuté technologicky neutrálnym spôsobom a obsahujú všeobecne formulované ustanovenia. To umožňuje, aby pravidlá zostali relevantné aj pri vývoji nových technológií. Vzhľadom na všeobecné pojmy používané vo všeobecnom nariadení o ochrane údajov je na Súdnom dvore, aby potvrdil relevantnosť pravidiel EÚ v oblasti ochrany údajov v meniacich sa spoločenských podmienkach a pri prebiehajúcom technologickom vývoji.

Z uvedených vecí vyplýva, že Súdnemu dvoru sa doteraz darilo vykladať pravidlá ochrany údajov spôsobom, ktorý zabezpečuje, že zostanú relevantným právnym rámcom. Pri pohľade na prístup Súdneho dvora v uvedených veciach je zrejmé, že Súdny dvor si za východiskový bod analýzy vždy berie cieľ zabezpečiť účinnú a úplnú ochranu základných práv a slobôd fyzických osôb, najmä ich právo na súkromie v súvislosti so spracovaním osobných údajov.

Súdny dvor bude naďalej čeliť novým výzvam, a to nielen z dôvodu čoraz väčšieho počtu prípadov v oblasti ochrany údajov, ale aj z dôvodu neustále napredujúceho technologického rozvoja. Hoci sú pravidlá EÚ v oblasti ochrany údajov v bezpečných rukách, ešte sa len ukáže, ako dlho bude môcť Súdny dvor presadzovať ich relevantnosť. Napríklad už v prejednávaných veciach sa ukázalo, že Súdny dvor sa snaží poskytnúť jasné usmernenie o tom, ako rozdeliť zodpovednosti rôznych aktérov zapojených do súčasnej informačnej spoločnosti. Samozrejme, keď Súdny dvor dosiahne limity výkladu práva v oblasti ochrany údajov, na rade bude zákonodarca EÚ, ktorý prevezme túto zodpovednosť a navrhne pravidlá, ktorými sa budú účinne riešiť nové technologické výzvy.

OD HOSPODÁRSKEHO SPOLOČENSTVA K ÚNII PRE JEJ OBČANOV

Isabel Galindo Martín, Gaëtane Goddin, Bernd-Roland Killmann, Denis Martin, Barbara Rous, Napoleón Ruiz García, Anna Szmytkowska, Freya van Schaik a Hubert van Vliet

1. Úvod – „od nepredstaviteľných práv ku konkrétnym právam a ďalej“

V roku 1952 musela mladá žena, ktorá bola štátnou príslušníčkou jedného členského štátu a chcela pracovať v inom, prekonať množstvo prekážok, kým sa jej sen splnil. Je pravdepodobné, že čelila niekoľkým prekážkam, len aby mohla vstúpiť do iného členského štátu, zostať v ňom a hľadať si prácu. Ak sa jej podarilo nájsť si prácu, musela ešte získať pracovné povolenie. Ak mala v pláne pokračovať v práci aj v členskom štáte pôvodu, čelila vyhladke na platenie odvodov sociálneho zabezpečenia v oboch štátoch.

Ak sa jej podarilo tieto prekážky prekonať a získať prácu v inom členskom štáte, možno zistila, že podmienky pracovného času a jej právo na ročnú dovolenku, zastupovanie a ochranu v prípade presunu jej úlohy do inej spoločnosti alebo v prípade platobnej neschopnosti jej zamestnávateľa sú veľmi odlišné od podmienok v jej domovskej krajine. A ako žena nemala zaručené právo na mzdu rovnajúcu sa mzde jej mužských kolegov. A nielen to, mohla sa bez právnej ochrany ocitnúť v diskriminácii na základe veku, prípadného zdravotného postihnutia, sexuálnej orientácie alebo náboženstva.

Táto mladá žena, ak vôbec počula o Erazmovi, pravdepodobne ho poznala len ako holandského filozofa a uznávaného učenca. Myšlienka, že by mohla využívať práva ako spotrebiteľka, bola pravdepodobne len zbožným želaním a potravinové právo, kde žila, sa mohlo veľmi líšiť od toho, ktoré prevládalo v krajine, kde trávila dovolenku. Ak na dovolenke dostala chorobu prenášanú potravinovým reťazcom a potrebovala lekárske ošetrenie, tak ju to zrejme stálo viac ako samotná dovolenka.

V roku 2022, ako väčšina študentov, aj naša protagonistka môže ľahko žiť svoj sen ísť „na Erasmus“ alebo pracovať v Lisabone napriek tomu, že pochádza z Helsínk. Jej právo vyviezť, teda prenášať si so sebou, do ktoréhokoľvek členského štátu dávky sociálneho zabezpečenia, ktoré požíva v členskom štáte zamestnania, je teraz zakotvené v práve EÚ, rovnako ako jej právo ne byť diskriminovaná vo svojom pracovnom prostredí na základe jej pohlavia, etnického pôvodu, náboženstva, sexuálnej orientácie, veku alebo prípadného zdravotného

postihnúť. Môže dokonca považovať za samozrejmosť aj niečo také jednoduché, ako je vystavenie lekárskeho predpisu jej rodinného lekára v inom členskom štáte počas dovolenky, čo by v roku 1952 nebolo možné. Teraz môže nielen nakupovať fínske potravinové výrobky v Lisabone, ale profituje z vysokej úrovne ochrany práv spotrebiteľov v celej EÚ. Môže si byť istá, že riziko ochorenia spôsobeného potravinami je u nej nízke, pretože potraviny, podobne ako iné tovary, bez ohľadu na to, kde sa v EÚ kupujú alebo konzumujú, sú zaručene bezpečné. Obal potravín obsahuje presné informácie o obsahu, čo jej umožňuje vybrať si produkty, ktoré spĺňajú jej osobné etické preferencie a stravovacie požiadavky, či už je vegánka alebo niekto, kto jedáva mäso, zato má rád, keď je ekologické.

Z príkladov, ktoré budú analyzované ďalej, vyplýva, ako právo EÚ a judikatúra súdov EÚ vniesli tento proces transformácie do všetkých týchto oblastí.

Na dosiahnutie cieľa, ktorým je umiestniť občana do centra európskeho projektu, je však potrebné vykonať ešte mnoho práce. V rámci tohto cieľa sa vyžadujú najmä iniciatívy na riešenie nových spôsobov života a práce, na ďalšie posilnenie práv pacientov v digitálnom veku a v Európe po pandémii COVID-19, konečné odstránenie rozdielov v odmeňovaní žien a mužov a zároveň zaručenie rovnováhy medzi pracovným a súkromným životom pre všetkých, na zabezpečenie ochrany spotrebiteľov a na to, aby si mohli uplatňovať svoje práva v čoraz digitalizovanejšom svete, a na zabezpečenie toho, že potraviny budú nielen bezpečné, ale aj zdravé a budú sa vyrábať a baliť udržateľným spôsobom.

Všetky tieto práva sa stali skutočnosťou, pretože Európske hospodárske spoločenstvo a následne aj EÚ čoraz viac stavajú občana do centra „procesu vytvárania čoraz užšieho zjednotenia medzi národmi Európy“ a prostredníctvom zavádzania spoločného trhu zabezpečili rastúcu úroveň ochrany pre všetkých občanov v mnohých oblastiach.

2. Od pracovnej sily po občanov Európskej únie

2.1. Voľný pohyb pracovníkov

Článkom 69 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele (Zmluva o ESUO) z roku 1952 sa zaviedol voľný pohyb pracovníkov, ale toto právo bolo obmedzené na sektor uhlia a ocele. Toto ustanovenie Zmluvy o ESUO bolo predchodcom všeobecnejšieho ustanovenia Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva (Zmluva o EHS) z roku 1957 a toto ustanovenie zostalo v podstate nezmenené, až kým sa v Zmluve o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) nezakotvila v článku 45 zásada v jej súčasnej podobe.

V 50. rokoch 20. storočia boli pracovníci len ďalším ekonomickým zdrojom, podobne ako kapitál, ďalším výrobným faktorom podliehajúcim voľnému pohybu. Cieľom bolo odstrániť diskriminačné ustanovenia v právnych predpisoch členských štátov. Predpokladalo sa, že to zabráni tomu, aby sa s migrujúcim pracovníkom z iného členského štátu zaobchádzalo prísnejšie, ako by sa

za rovnakých okolností zaobchádzalo so štátnym príslušníkom, a aby sa migrujúci pracovník nedostal do nepriaznivej právnej alebo faktickej situácie. Pri efektívnom pridelovaní pracovnej sily sa vychádzalo z myšlienky, že pracovníci by nemali byť odrádzaní od opustenia vlastného členského štátu za prácou do iného členského štátu.

S ohľadom na túto logiku je zrejmé, že cieľom zásady voľného pohybu bolo zabrániť diskriminácii na základe štátnej príslušnosti. Zdá sa, že pojem diskriminácie sa obmedzuje na nerovnaké zaobchádzanie, ktoré sa priamo alebo nepriamo týka osôb rôznych štátnych príslušností. Javilo sa, že pracovník, ktorý má štátnu príslušnosť členského štátu, v ktorom pracoval, by nepatrí do rozsahu pôsobnosti voľného pohybu pracovníkov, a teda ochrany pred diskrimináciou, ako sa to zamýšľalo v zmluvách. Článok 45 ods. 2 ZFEÚ totiž vo všeobecnosti nebráni členskému štátu zaobchádzať so svojimi vlastnými štátnymi príslušníkmi menej priaznivo ako so štátnymi príslušníkmi iných členských štátov, keďže takéto rozdielne zaobchádzanie nepatrí do pôsobnosti práva EÚ. Ale čo štátni príslušníci, ktorí uplatnili svoje právo na voľný pohyb? Mohla by ich od návratu do vlastného členského štátu odradiť možnosť, že budú znevýhodnení v porovnaní s tými, ktorí nikdy neodišli?

Táto otázka vyvstala vo veci Singh. V tejto veci Spojené kráľovstvo tvrdilo, že štátni príslušníci, ktorí sa vrátia do svojho domovského členského štátu po období strávenom prácou v zahraničí, si nemôžu nárokovvať uplatňovanie práv vyplývajúcich zo zmluvy, pretože na rozdiel od štátnych príslušníkov iného členského štátu ich právo vstúpiť a zostať vo svojej vlastnej krajine bolo regulované výlučne vnútroštátnym právom. Súdny dvor však poukázal na to, že rozsah voľného pohybu osôb nepresahuje len rámec sprístupnenia pracovnej sily členským štátom, ale spočíva v odstránení všetkých prekážok vytvárania spoločného trhu. Základnou zásadou, na ktorej sú založené práva na voľný pohyb, je to, že štátni príslušníci jedného členského štátu by mali mať možnosť voľne sa pohybovať na území všetkých členských štátov, aby mohli vykonávať svoje ekonomické činnosti. Súdny dvor rozhodol, že jediným spôsobom, ako dosiahnuť tento cieľ, je zakázať akékoľvek opatrenie, ktoré by odrádzalo štátnych príslušníkov od návratu do ich domovského členského štátu za podmienok, ktoré sú prinajmenšom rovnocenné tým, ktoré sa poskytujú štátnym príslušníkom iných členských štátov ⁽³³⁰⁾.

Je zrejmé, že voľný pohyb pracovníkov sa plne neuskutoční, ak by členské štáty mohli odmietnuť priznať výhody ustanovení práva EÚ tým svojim štátnym príslušníkom, ktorí využili záruku zmluvy slobodne pracovať v inom členskom štáte. Teraz sa stanovilo, že vracajúci sa občania EÚ sa môžu dovolávať na pravidlá týkajúce sa voľného pohybu pracovníkov, aby mohli podať žalobu proti svojmu domovskému členskému štátu a tvrdiť, že sú diskriminovaní vo vzťahu k svojim spoluobčanom ⁽³³¹⁾.

⁽³³⁰⁾ Rozsudok zo 7. júla 1992, The Queen/Immigration Appeal Tribunal and Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department, C-370/90, EU:C:1992:296.

⁽³³¹⁾ Pozri rozsudok z 12. mája 2021, CAF, C-27/20, EU:C:2021:383.

Súdny dvor poukázal na to, že voľný pohyb pracovníkov nie je o dostupnosti pracovnej sily, ale o práve osoby slobodne si vybrať svoje pracovisko, postavil jednotlivca do centra práv na voľný pohyb, dokonca pred občianstvom EÚ a nezávisle od jeho vytvorenia.

2.2. Koordinácia sociálneho zabezpečenia

Šesť zakladajúcich členských štátov si už pred podpísaním Zmluvy o EHS v Ríme v roku 1957 uvedomilo, že na to, aby sa pohyb pracovníkov medzi ich územiami stal pre ich štátnych príslušníkov realistickou možnosťou, budú potrebné pravidlá v oblasti sociálneho zabezpečenia.

S ohľadom na tento cieľ dohodli medzinárodný dohovor, ktorý bol začlenený do textu, ktorý bol v poradí iba tretím nariadením prijatým po nadobudnutí platnosti pôvodnej Zmluvy o EHS ⁽³³²⁾. Toto nariadenie bolo prijaté na základe (pôvodného) článku 51 Zmluvy o EHS, ktorým sa od európskeho zákonodarcu požadovalo, aby vytvoril systém umožňujúci pracovníkom prekonávať prekážky voľného pohybu vo vnútroštátnych pravidlách v oblasti sociálneho zabezpečenia. V zmluve sa nikdy nepredpokladalo vytvorenie harmonizovaného súboru pravidiel v oblasti sociálneho zabezpečenia, ale len koordinácia vnútroštátnych systémov.

V článku 51 Zmluvy o EHS, ktorý je teraz článkom 48 ZFEÚ, sú výslovne uvedené dva prvky, ktoré mal európsky zákonodarcu zahrnúť do uvedeného nariadenia: započítanie všetkých období zamestnania vykonaných vo viac ako jednom členskom štáte a vyplácanie dávok osobám s bydliskom na území členských štátov (t. j. prenosnosť dávok sociálneho zabezpečenia do zahraničia).

Zásada započítania je zásadná na zabezpečenie účinného uplatňovania práv na voľný pohyb pracovníkov. Jej účelom je zjednotiť kariéru pracovníka v dvoch alebo viacerých členských štátoch.

Druhou zásadou je prenosnosť dávok sociálneho zabezpečenia do zahraničia. Je založená na rovnakej logike a sleduje rovnaký cieľ. Navrhovateľom vo veci Hoefer a Zachow bol nemecký pár, ktorý žil v Holandsku. Žena bola nezamestnaná, ale muž bol v Nemecku zamestnaný na plný úväzok. Po narodení syna žena požiadala o rodinnú dávku v Nemecku, ale jej žiadosť bola zamietnutá z dôvodu, že mala pobyť a obvyklý pobyt v Holandsku. Súdny dvor vo svojom rozsudku najmä konštatoval, že právne predpisy EÚ „sú určené najmä na to, aby zabránili členským štátom, aby nárok na rodinné dávky a ich výška záviseli od pobytu rodinných príslušníkov pracovníka v členskom štáte poskytujúcom dávky, aby pracovníci Spoločenstva neboli odrádzaní od uplatňovania svojho práva na voľný pohyb. V dôsledku toho by bolo

⁽³³²⁾ Nariadenie č. 3 o sociálnom zabezpečení migrujúcich pracovníkov (Ú. v. ES 30, 16.12.1958, s. 561/58). Toto nariadenie bolo zrušené a nahradené nariadením Rady (EHS) č. 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov a ich rodiny, ktorí sa pohybujú v rámci Spoločenstva (Ú. v. ES L 149, 5.7.1971, s. 2), ktoré obsahovalo sofistikovanejšie a podrobnejšie ustanovenia.

v rozpore s [týmto] účelom... pripraviť manželského partnera pracovníka o dávku, na ktorú by mal nárok, ak by manželský partner zostal v štáte, ktorý túto dávku poskytuje“⁽³³³⁾.

Okrem toho Súdny dvor dvakrát zdôraznil zásadný význam zásady započítania ako nevyhnutného dôsledku základného práva na voľný pohyb zaručeného zmluvami.

Vec Vougioukas sa týkala lekára, ktorý pracoval pre verejnú nemocnicu v Grécku, ale predtým pracoval nejaký čas v Nemecku. Príslušná grécka inštitúcia sociálneho zabezpečenia zamietla jeho žiadosť o uznanie období, ktoré vykonával ako lekár v nemeckých verejných nemocniciach, ako službu zakladajúcu nárok na dôchodok v Grécku, a to z dôvodu, že v tom čase európsky zákonodarca ešte nerozšíril vecnú pôsobnosť vtedy platných pravidiel na osobitný systém dávok pre „štátnych zamestnancov“. Nemohol sa teda domáhať výhody zásady započítania zakotvenej v nariadení o koordinácii sociálneho zabezpečenia. Hoci Súdny dvor uznal, že obmedzenie bolo spôsobené existenciou značných rozdielov medzi vnútroštátnymi systémami v čase prijatia vtedy platných pravidiel, rozhodol, že existencia týchto technických ťažkostí nemôže donekonečna odôvodňovať absenciu akejkoľvek koordinácie osobitných systémov pre štátnych zamestnancov. Preto rozhodol, že v prípade neexistencie osobitného ustanovenia v nariadení pán Vougioukas mohol založiť svoj nárok na započítanie období zamestnania priamo na ustanoveniach zmluvy zaručujúcich jeho základné právo na voľný pohyb⁽³³⁴⁾.

Ešte pozoruhodnejší je rozsudok vo veci Elsen. V roku 1981 sa pani Elsen, nemecká štátna príslušníčka, presťahovala z Nemecka do Francúzska, kde potom žila so svojím manželom a ich synom narodeným v roku 1984. Prestala vykonávať pracovnú činnosť podliehajúcu povinnému sociálnemu poisteniu v Nemecku a zostala ekonomicky neaktívna vo Francúzsku. Pani Elsenpožiadala nemeckú inštitúciu sociálneho zabezpečenia, aby čas, ktorý strávila výchovou svojho syna, zohľadnila na účely získania nároku na starobný dôchodok ako obdobia poistenia. Jej žiadosť bola zamietnutá z dôvodu, že svoje dieťa vychovávala v zahraničí a neboli splnené podmienky, ktoré by umožnili považovať toto obdobie ekonomickej nečinnosti za obdobie výchovy dieťaťa v Nemecku. Súdny dvor však rozhodol, že ustanovenia právnych predpisov EÚ o koordinácii sociálneho zabezpečenia „nepochybne pomáhajú zabezpečiť voľný pohyb nielen pre pracovníkov..., ale aj pre občanov Únie v rámci Spoločenstva“⁽³³⁵⁾. Súdny dvor zaujal tento prístup, aj keď v tom čase európsky zákonodarca ešte nerozšíril osobný rozsah pôsobnosti pravidiel uplatniteľných na koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia na občanov EÚ, ktorí uplatňujú svoje právo na voľný pohyb ako ekonomicky neaktívni občania. Toto rozšírenie sa dosiahlo až v roku 2004, keď bolo prijaté nariadenie (ES) č. 883/2004⁽³³⁶⁾ o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia.

⁽³³³⁾ Rozsudok z 10. októbra 1996, Hoefer a Zachow/Land Nordrhein-Westfalen, spojené veci C-245/94 a C-312/94, EU:C:1996:379.

⁽³³⁴⁾ Rozsudok z 22. novembra 1995, Vougioukas/Ildryma Koinonikon Asfalisseon, C-443/93, EU:C:1995:394.

⁽³³⁵⁾ Rozsudok z 23. novembra 2000, Elsen, C-135/99, EU:C:2000:647.

⁽³³⁶⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, 30.4.2004, s. 1).

Nariadenia o koordinácii právnych predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia sa často nazývajú „prirodzenými sprievodcami“ práva na voľný pohyb. Bez nich by toto právo mohlo v praxi často zostať len na papieri. Pravidelná novelizácia nariadení s cieľom zohľadniť nové spôsoby uplatňovania práva na voľný pohyb spolu s judikatúrou Súdneho dvora, ktorá vo veľkej miere chráni občanov EÚ, umožnila neustále zlepšovanie práva na voľný pohyb všetkých občanov EÚ.

2.3. Pracovné právo

V pôvodnej Zmluve o EHS z roku 1957 sa v článku 118 stanovila úloha podporovať úzku spoluprácu v sociálnych záležitostiach, najmä pokiaľ ide o pracovné právo a pracovné podmienky. V tom čase však bola táto úloha obmedzená v tom, že Komisia bola poverená vypracovaním štúdií, predložením stanovísk a organizovaním konzultácií o problémoch, ktoré sa vyskytli na vnútroštátnej úrovni.

Neskôr, keď sa povojnový hospodársky rozmach Európy v 70. rokoch 20. storočia náhle skončil, začala rásť nezamestnanosť a potreba primeranej ochrany pracovníkov prostredníctvom pracovného práva sa dostala do politického programu. Pôvodná Zmluva o EHS nepokrývala štandardizáciu pracovného práva a pracovných podmienok ako takú, iba podporu spoločného trhu. Vo svetle sociálnych nepokojov, ktoré boli typické pre tieto roky, však Komisia predložila prvé návrhy smerníc zameraných na štandardizáciu pracovného práva v členských štátoch. Keď boli smernice nakoniec prijaté ⁽³³⁷⁾, vykazovali spoločný vzor: cieľom bolo v prvom rade posilniť fungovanie spoločného trhu, a to prostredníctvom pomoci podnikom pri reštrukturalizácii za porovnateľných podmienok v celej EÚ s cieľom lepšie riešiť hospodárske šoky. Naopak, dnes sa smernice zameriavajú na zlepšenie pracovných podmienok ako výraz sociálnej politiky, ktorá sa presadzuje v článku 153 ZFEÚ, a ktorá sa sústreďuje na život človeka a dôstojnosť práce.

Príkladom je smernica 80/987/EHS o ochrane zamestnancov v prípade platobnej neschopnosti ich zamestnávateľa. Smernicou sa zabezpečuje vyplatenie neuspokojených nárokov zamestnancov v prípade, že sa ich zamestnávateľ dostane do platobnej neschopnosti. Na tento účel sa v nej vyžaduje, aby členské štáty zriadili inštitúciu, ktorá bude takéto platby garantovať.

⁽³³⁷⁾ Smernica Rady 75/129/EHS zo 17. februára 1975 o aproximácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa hromadného prepúšťania (Ú. v. ES L 48, 22.2.1975, s. 29) [teraz smernica Rady 98/59/ES z 20. júla 1998 o aproximácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa hromadného prepúšťania, (Ú. v. ES L 225, 12.8.1998, s. 16)]; smernica Rady 77/187/EHS zo 14. februára 1977 o aproximácii zákonov členských štátov týkajúcich sa zachovania práv zamestnancov pri prevodoch podnikov, závodov alebo častí podnikov alebo závodov (Ú. v. ES L 61, 5.3.1977, s. 26) [teraz smernica Rady 2001/23/ES z 12. marca 2001 o aproximácii zákonov členských štátov týkajúcich sa zachovania práv zamestnancov pri prevodoch podnikov, závodov alebo častí podnikov alebo závodov (Ú. v. ES 82, 22.3.2001, s. 16)] a smernica Rady 80/987/EHS z 20. októbra 1980 o aproximácii právnych predpisov členských štátov, vzťahujúcich sa na ochranu zamestnancov v prípade platobnej neschopnosti ich zamestnávateľa (Ú. v. ES L 283, 28.10.1980, s. 23) [teraz smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/94/ES z 22. októbra 2008 o ochrane zamestnancov pri platobnej neschopnosti ich zamestnávateľa (Ú. v. EÚ L 283, 28.10.2008, s. 36)].

V čase, keď bola smernica navrhnutá v roku 1978⁽³³⁸⁾, sa myšlienka vyvinúť takýto mechanizmus na štandardizáciu fungovania trhu zdala dosť odvážna. Komisia vtedy zdôraznila, že návrh má slúžiť na zabránenie „sociálnej nerovnováhy“ v celej Európe. Podniky, ktoré sa dostali do úpadku v dôsledku hospodárskeho poklesu v celej Európe, sa pokúšali začať insolvenčné konania v tých členských štátoch, v ktorých bol právny rámec vyhodnotený ako najpriaznivejší na prepúšťanie pracovníkov bez odporu zo strany odborov. To bol potenciálne prípad tých členských štátov, ktoré už mali zriadenú záručnú inštitúciu.

Zo smernice vychádza slávna vec Francovich o zodpovednosti štátu. Daná vec vznikla preto, že členský štát netransponoval smernicu 80/987/EHS do svojho vnútroštátneho práva. Nevykonanie smernice znamenalo, že nebola zriadená inštitúcia, ktorá by zaručovala platby pracovníkom podnikov v platobnej neschopnosti. Súdny dvor rozhodol, že v prípade neexistencie takejto inštitúcie by členský štát, ktorý porušil svoje povinnosti transponovať smernicu, mal niesť zodpovednosť za neuhradené platby. Zodpovednosť štátu za túto smernicu viedla k situácii, v ktorej je zabezpečená rovnaká ochrana pracovníkov v celej EÚ⁽³³⁹⁾.

Hoci cieľom smernice bolo posilniť spoločný trh, prekvapivo v nej chýbali ustanovenia týkajúce sa cezhraničných situácií. Zdá sa, akoby sa v smernici pri stanovení rovnakých podmienok pre podniky v platobnej neschopnosti v rôznych členských štátoch prehliadla skutočnosť, že podniky a ich zamestnanci sa môžu ocitnúť v cezhraničných situáciách. Ukázalo sa, že tak, ako manažéri „sa obzerali dookola“ s cieľom nájsť najlepší právny rámec pre svoj podnik v prípade platobnej neschopnosti, pracovníci mohli mať motiváciu pokúsiť sa získať prístup k inštitúcii garantujúcej ich platby v členskom štáte s najpriaznivejšími podmienkami.

Vo veci Mosbæk sa pracovníčka s pobytom v jednom členskom štáte, v ktorom pracovala pre spoločnosť, ktorá bola založená v inom členskom štáte, pokúsila získať prístup k záručnej inštitúcii vo svojom vlastnom členskom štáte napriek skutočnosti, že pokyny a plat dostávala od podniku v inom členskom štáte. Súdny dvor mal riešiť cezhraničné problémy, keďže smernica neobsahovala žiadne relevantné ustanovenia. Pri analýze účelu smernice Súdny dvor rozhodol, že príslušným členským štátom je štát, v ktorom sa začalo insolvenčné konanie, prípadne členský štát, v ktorom sa rozhodlo o zatvorení podniku alebo závodu zamestnávateľa⁽³⁴⁰⁾.

Európsky zákonodarca reagoval na tento nedostatok zavedením nového ustanovenia o tom, ako riešiť platobnú neschopnosť podnikov, ktoré pôsobili aspoň v dvoch členských štátoch.

⁽³³⁸⁾ Európska komisia, Návrh smernice Rady o aproximácii právnych predpisov členských štátov vzťahujúcich sa na ochranu zamestnancov pri platobnej neschopnosti ich zamestnávateľa [COM(78) 141 final].

⁽³³⁹⁾ Rozsudok z 19. novembra 1991, Francovich a Bonifaci/Taliansko, spojené veci C-6/90 a C-9/90, EÚ:C:1991:428.

⁽³⁴⁰⁾ Rozsudok zo 17. septembra 1997, Mosbæk/Lønmodtagernes Garantifond, C-117/96, EÚ:C:1997:415.

Ustanovením sa určilo, že záručná inštitúcia sa má identifikovať podľa členského štátu, v ktorom pracovníci zvyčajne pracujú ⁽³⁴¹⁾.

Právnym základom pre zmenu bolo vtedy nové ustanovenie o sociálnej politike zavedené Maastrichtskou zmluvou v roku 1993, ktoré predchádzalo dnešnému článku 153 ZFEÚ. Prostredníctvom tejto zmeny sa objasnilo, že stredobodom smernice by mali byť pracovníci – a nie podniky. Zdá sa, že nie je náhoda, že európsky zákonodarca určil za rozhodujúce kritérium aj miesto výkonu práce, a nie miesto, kde sa začalo insolvenčné konanie.

Súdny dvor na túto zmenu nadviazal tým, že v pozoruhodne prezieravom rozhodnutí zistil, že technologický rozvoj povedie k novým spôsobom práce. Vo veci Holmqvist Súdny dvor zdôraznil, že právne predpisy zamerané na ochranu pracovníkov musia zabezpečiť aj riešenie kompetenčných sporov medzi členskými štátmi vzhľadom na „nedávne zmeny, ku ktorým došlo v pracovných podmienkach, ako aj vzhľadom na pokrok v oblasti telekomunikácií“ ⁽³⁴²⁾. Súdny dvor rozhodol, že na účely identifikácie členského štátu, ktorého záručná inštitúcia je príslušná, sa kritérium „činnosti“ vzťahuje na činnosť pracovníkov pre daného zamestnávateľa.

Hoci členské štáty môžu ponechať alebo zaviesť prísnejšie ochranné opatrenia pre pracovníkov, právo EÚ zabezpečuje minimálnu úroveň ochrany pre všetkých pracovníkov v EÚ, bez ohľadu na to, či sa chcú presťahovať z jedného členského štátu do druhého, ako to urobil náš protagonista v oddiele 1, alebo zostanú vo svojom pôvodnom členskom štáte. Tieto minimálne práva pre všetkých pracovníkov v celej EÚ nielen vytvárajú rovnaké podmienky na trhu práce a mimo neho, ale zároveň sa vyvíjajú a prispôbujú meniacim sa formám práce, či už prostredníctvom legislatívnych opatrení alebo judikatúry.

3. Od cezhraničných zdravotníckych služieb po práva pacientov

Uvedené právne predpisy EÚ, ktoré sa vzťahujú na koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia, už vytvorili rámec pre náhradu liečebných nákladov, ak sa získalo predchádzajúce povolenie, alebo ak niekto potreboval naliehavú zdravotnú starostlivosť v zahraničí a predložil svoj európsky preukaz zdravotného poistenia. Čo keby sa však naša protagonistka chcela iba poradiť s popredným odborníkom, ktorý náhodou vykonáva prax len v inom členskom štáte? Alebo čo keby bola čakacia doba na návštevu dermatológa v susednom členskom štáte oveľa kratšia? Mohli by byť tieto náklady preplatené? Aké konkrétne náklady by sa mohli uhradiť a do akej výšky?

⁽³⁴¹⁾ Pozri smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2002/74/ES z 23. septembra 2002, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 80/987/EHS o aproximácii právnych predpisov členských štátov vzťahujúcich sa na ochranu zamestnancov v prípade platobnej neschopnosti ich zamestnávateľa (Ú. v. ES L 270, 8.10.2002, s. 10).

⁽³⁴²⁾ Rozsudok zo 16. októbra 2008, Holmqvist, C-310/07, EU:C:2008:573.

Súdny dvor poskytol niektoré odpovede vo svojej judikatúre súvisiacej s článkom 56 ZFEÚ⁽³⁴³⁾. Akokoľvek jasná môže byť judikatúra, v rozsudkoch sa rozoberali jednotlivé prípady a európsky zákonodarca sa domnieval, že občanom EÚ by bolo na osoh prijatie podrobnejších a systematickejších pravidiel o cezhraničných zdravotníckych službách. Na tento účel Komisia predstavila legislatívny návrh v roku 2004⁽³⁴⁴⁾ a neskôr, v roku 2008, nový návrh smernice zaoberajúcej sa konkrétne zdravotníckymi službami⁽³⁴⁵⁾, ktorá bola prijatá ako smernica 2011/24/EÚ o uplatňovaní práv pacientov pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti⁽³⁴⁶⁾.

V smernici sa v prvom rade objasňuje, že osoba poistená v jednom členskom štáte má právo na preplatenie nákladov na zdravotnú starostlivosť poskytnutú v inom členskom štáte. To platí nielen v naliehavých prípadoch, ale vždy, keď sa človek rozhodne vyhľadať zdravotnú starostlivosť bez toho, aby musel uvádzať dôvody.

S týmto právom sa, samozrejme, spájajú určité podmienky, pretože inak by bola ohrozená stabilita financií členských štátov a politika v oblasti zdravia je podľa článku 168 ZFEÚ v právomoci členských štátov. Po prvé, príslušnú zdravotnú starostlivosť musí byť možné preplatiť v domovskom členskom štáte osoby (t. j. musí byť v „košíku“ preplácaných ošetroví). Po druhé výška preplatenia je obmedzená v dvoch ohľadoch: po prvé je obmedzená na sumu, ktorá by bola zaplatená, ak by sa ošetrovanie poskytlo v domovskom členskom štáte, a po druhé nemôže presiahnuť skutočné náklady na ošetrovanie. Druhé obmedzenie je relevantné v prípadoch, v ktorých je zdravotná starostlivosť v hostiteľskom členskom štáte lacnejšia. Len výnimočne – napríklad liečba zahŕňajúca prenocovanie alebo riskantná alebo obzvlášť nákladná lekárska starostlivosť – môže členský štát podmieniť preplatenie predchádzajúcou žiadosťou o povolenie.

V prípade pochybností o rozsahu pôsobnosti smernice 2011/24/EÚ, musel pomôcť Súdny dvor, ako napríklad vo veci WO. Fakty tejto veci sú mrazivé. WO už stratil zrak na ľavom oku a neskôr mu diagnostikovali glaukóm na pravom oku. Starostlivosť, ktorá mu bola poskytnutá v Maďarsku, nezabrala a jeho zorné pole sa stále zhoršovalo. WO kontaktoval špecialistu so sídlom v Nemecku a dohodol si termín lekárskeho vyšetrenia. Lekár mu odporučil, aby si zariadil prenocovanie v prípade, že sa ukáže, že bude nevyhnutný zákrok. V tomto prípade sa lekár skutočne domnieval, že na záchranu zraku WO bol potrebný urgentný zákrok. WO úspešne podstúpil zákrok deň po jeho prvom termíne lekárskeho vyšetrenia. Žiadosť WO o preplatenie nákladov v Maďarsku bola zamietnutá, keďže v tom čase sa v maďarských právnych predpisoch vyžadovalo predchádzajúce povolenie. WO toto zamietnutie napadol pred vnútroštátnym súdom, ktorý zasa

⁽³⁴³⁾ Pozri najmä rozsudok zo 16. mája 2006, Watts, C-372/04, EU:C:2006:325 a v ňom citovanú judikatúru.

⁽³⁴⁴⁾ Ako súčasť Európskej komisie, Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o službách na vnútornom trhu [KOM(2004) 2 v konečnom znení].

⁽³⁴⁵⁾ Európska komisia, Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o uplatňovaní práv pacientov pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti [KOM(2008) 414 v konečnom znení].

⁽³⁴⁶⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/24/EÚ z 9. marca 2011 o uplatňovaní práv pacientov pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti (Ú. v. EÚ L 88, 4.4.2011, s. 45).

požiadal o usmernenie Súdny dvor. Súdny dvor rozhodol, že hoci smernica 2011/24/EÚ nebráni vnútroštátnym právnym predpisom ukladať lehoty na postup preplatenia vrátane obmedzení lehoty na predloženie žiadostí o predchádzajúce povolenie, príslušná inštitúcia by mala mať možnosť zohľadniť individuálne okolnosti a naliehavosť daného prípadu ⁽³⁴⁷⁾.

Ďalšou zaujímavou vecou, v rámci ktorej bola pozornosť zameraná na smernicu 2011/24/EÚ, je vec *Veselības ministrija*, ktorá sa týkala vzťahu medzi dostupnou zdravotnou starostlivosťou a náboženským presvedčením. Lotyšské dieťa potrebovalo operáciu srdca. Hoci operácia bola možná v Lotyšsku, zahŕňala transfúziu krvi, čo je prax, ktorá nebola v súlade s náboženským presvedčením rodičov dieťaťa, ktorí boli Svedkami Jehovovými. Rodičia sa preto rozhodli nechať dieťa operovať v Poľsku, kde bolo možné podstúpiť iný zákrok, ktorý si nevyžadoval transfúziu. Žiadosť rodičov o povolenie chirurgického zákroku však bola zamietnutá a v dôsledku toho neboli preplatené náklady, ktoré im vznikli. Súdny dvor vo svojom rozhodnutí objasnil, že smernicu treba chápať tak, že neumožňuje členskému štátu odmietnuť povolenie v takýchto prípadoch, a to ani vtedy, keď nie je sporná lekárska účinnosť zdravotnej starostlivosti dostupnej v domovskom členskom štáte, s výnimkou toho, že je toto odmietnutie objektívne odôvodnené legitímnym cieľom spočívajúcim v zachovaní kapacity pre poskytovanie ošetrovania alebo lekárskej spôsobilosti, a predstavuje primeraný a nevyhnutný prostriedok umožňujúci dosiahnuť tento cieľ. Či tomu tak bolo alebo nie, bolo ponechané na posúdenie vnútroštátnemu sudcovi. Vo svojej odpovedi Súdny dvor zohľadnil skutočnosť, že výška preplatenia v každom prípade podlieha opísanému dvojitému obmedzeniu a že odmietnutie by predstavovalo rozdielne zaobchádzanie na základe náboženstva, čo môže predstavovať diskrimináciu zakázanú podľa článku 21 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) ⁽³⁴⁸⁾.

Naša protagonistka sa tak môže slobodne poradiť so špecialistom v zahraničí alebo si nechať vydať lieky vo svojom rekreačnom stredisku na základe predpisu lekára z domovskej krajiny. Má to však ešte širší záber. Pred sedemdesiatimi rokmi by si nikto nepredstavoval, že niekto sa bude môcť odvolávať na svoje náboženské presvedčenie ako dôvod na preplatenie liečebných nákladov vynaložených v inom členskom štáte. To, čo sa začalo ako cezhraničné zdravotnícke služby, pomohlo rozvíjať práva pacientov.

4. Od odborného vzdelávania ako prostriedku na získanie kvalifikovanej pracovnej sily až po voľný pohyb študentov

V roku 1985 Henry G. Schermers, renomovaný profesor (dnes už) práva EÚ, v anotácii k vtedy nedávnej veci *Gravier* ⁽³⁴⁹⁾ napísal: „Integrácia vzdelávacích systémov sa v zmluvách [vtedajšieho

⁽³⁴⁷⁾ Rozsudok z 23. septembra 2020, *Vas Megyei Kormányhivatal* (Cezhraničná zdravotná starostlivosť), C-777/18, EU:C:2020:745.

⁽³⁴⁸⁾ Rozsudok z 29. októbra 2020, *Veselības ministrija*, C-243/19, EU:C:2020:872.

⁽³⁴⁹⁾ Rozsudok z 13. februára 1985, *Gravier/Ville de Liège*, C-293/83, EU:C:1985:69.

EHS] neobjavuje“ ⁽³⁵⁰⁾. Správne rozpoznal, že rozsudkom sa rozšírilo právo občanov EÚ študovať v zahraničí a že ho možno považovať za jeden zo základných ústavných rozsudkov práva EÚ.

Rozhodnutie vyvolalo to, že pani Gravier, francúzska občianka, ktorej rodičia žili vo Francúzsku, si vyhodnotila, že Belgicko je skvelým miestom na štúdium, aby sa stala komiksovou umelkyňou.

Po tom, ako začala študovať v Belgicku, pani Gravier namietala proti skutočnosti, že musela platiť registračný poplatok, ktorý sa ukladal len zahraničným študentom. Keďže poplatok nezaplatila, zdalo sa, že bola na pokraji vylúčenia.

Ako sa dalo čakať, Súdny dvor zistil, že takéto nerovnaké zaobchádzanie na základe štátnej príslušnosti predstavuje diskrimináciu, ale iba „ak patrí do rozsahu pôsobnosti zmluvy“. Napriek námietkam rôznych členských štátov, ale v súlade s tým, čo tvrdila Komisia, Súdny dvor poznamenal, že hoci vzdelávacia organizácia nebola zverená EÚ, „prístup na kurzy výučby a učňovskej prípravy a účasť na nich, najmä v oblasti odborného vzdelávania, nie sú nesúvisiace s právom Spoločenstva“. Poukázal aj na to, že v súčasnom článku 166 ZFEÚ sa stanovuje spoločná politika v oblasti odborného vzdelávania, „ktorá môže prispievať k harmonickému rozvoju národných hospodárstiev, ako aj spoločného trhu“. Pani Gravier nebola povinná zaplatiť poplatok, keďže Súdny dvor považoval kurzy komiksového kreslenia, ktoré poskytuje inštitúcia vyššieho umeleckého vzdelávania, za „odborné vzdelávanie“.

O niekoľko rokov neskôr, začiatkom roku 1988, zašiel Súdny dvor vo veci Blaizot, ktorá sa opäť týkala Belgicka, ešte o krok ďalej. Rozhodol, že vysokoškolské štúdium vo všeobecnosti predstavuje „odborné vzdelávanie“. Doplnkový poplatok za zápis študentov na univerzitné štúdium pre štátnych príslušníkov iných členských štátov bolo preto v rozpore so zákazom diskriminácie na základe štátnej príslušnosti ⁽³⁵¹⁾.

Neskôr v tom istom roku, vo veci Humbel, Súdny dvor v podstate rozhodol, že ak sa vo viacročnom kurze vyučujú odborné zručnosti, potom každý rok tohto kurzu sa kvalifikuje ako odborné vzdelávanie, dokonca aj tie roky, v ktorých sa neučia žiadne osobitné odborné zručnosti ⁽³⁵²⁾.

Súdny dvor ďalej rozšíril práva študentov v neskorších veciach. Napríklad vo veciach Komisia/Belgicko a Komisia/Rakúsko Súdny dvor rozhodol, že členské štáty v zásade nesmú ukladať diskriminačné podmienky pre prístup k vysokoškolskému štúdiu štátnym príslušníkom iných členských štátov ⁽³⁵³⁾. Zároveň objasnil, že študent z jedného členského štátu, ktorý bol prijatý

⁽³⁵⁰⁾ Schermers, H. G., *De Minerval voor Buitenlanders*, 1986, Ars Aequi, Nijmegen, s. 39.

⁽³⁵¹⁾ Rozsudok z 2. februára 1988, Blaizot/Université de Liège a iní., C-24/86, EU:C:1988:43.

⁽³⁵²⁾ Rozsudok z 27. septembra 1988, Belgicko/Humbel a Edel, C-263/86, EU:C:1988:451; doplnené v rozsudku z 30. mája 1989, Komisia/Rada, C-242/87, EU:C:1989:217.

⁽³⁵³⁾ Rozsudok z 1. júla 2004, Komisia/Belgicko, C-65/03, EU:C:2004:402; a rozsudok zo 7. júla 2005, Komisia/Rakúsko, C-147/03, EU:C:2005:427. Relevantný je aj rozsudok vo veci Bressol, v ktorom sa ďalej objasnili uplatniteľné pravidlá (rozsudok z 13. apríla 2010, Bressol a i., C-73/08, EU:C:2010:181).

na kurz odborného vzdelávania v inom členskom štáte, má podľa práva EÚ právo žiť v tomto druhom členskom štáte na účely navštevovania tohto kurzu a počas trvania kurzu, a to bez ohľadu na to, či hostiteľský členský štát vydal alebo nevydal povolenie na pobyt ⁽³⁵⁴⁾.

Súdny dvor takisto objasnil význam práva EÚ, pokiaľ ide o prístup študentov k financovaniu z členských štátov.

Po prvé, špecifikoval, že študenti, ktorí sú štátnymi príslušníkmi iných členských štátov, majú právo na financovanie zo strany svojho hostiteľského členského štátu. Skonštatoval najmä, že títo študenti môžu mať právo na študentskú podporu na pokrytie životných nákladov od svojho hostiteľského členského štátu (hoci členské štáty môžu vyžadovať 5 rokov predchádzajúceho pobytu) ⁽³⁵⁵⁾. Okrem toho Súdny dvor poskytol podrobnejšie informácie o právach študentov „preniesť si“ svoje študentské financie, keď študujú určitý čas v inom členskom štáte. Súdny dvor vychádzal z pravidiel týkajúcich sa občianstva EÚ ⁽³⁵⁶⁾ a z článku 165 ZFEÚ (ktorý bol pridaný Lisabonskou zmluvou), v ktorom sa uvádza, že EÚ by mala prispievať k rozvoju vysokokvalitného vzdelávania okrem iného podporu mobility študentov. Súdny dvor najmä objasnil, že členské štáty nemôžu podmieňovať „prenositelnosť“ finančných prostriedkov študenta len tým, že tento študent má trvalé bydlisko v členskom štáte poskytujúcom pomoc, ale musia preskúmať ďalšie prvky, ktoré by mohli preukázať stupeň väzby medzi žiadateľom o pomoc a členským štátom ⁽³⁵⁷⁾.

Pokiaľ ide o legislatívny vývoj týkajúci sa mobility študentov a súvisiacich akcií, jednou z najznámejších akcií EÚ je pravdepodobne program Erasmus, program výmeny študentov, ktorý bol prvýkrát prijatý v roku 1987 ⁽³⁵⁸⁾. Program umožňuje účastníkom študovať časť svojho kurzu na univerzite v inom členskom štáte a čas strávený štúdiom v zahraničí sa započítava do ich diplomu na domácej univerzite. Program bol pôvodne určený na podporu mobility študentov vysokých škôl, no odvtedy sa výrazne rozšíril ⁽³⁵⁹⁾. Napríklad teraz zahŕňa deti a dospelých a formálne vzdelávanie, ako aj neformálne učenie sa, a zahŕňa účastníkov z niektorých krajín mimo EÚ. Program Erasmus za posledných 30 rokov využilo takmer 10 miliónov účastníkov. Jeho rozpočet na obdobie 2021 – 2027 sa odhaduje na 26,2 miliardy EUR. Očakáva sa, že počas tohto obdobia sa s jeho pomocou zúčastní na mobilite v rámci štúdia v zahraničí približne

⁽³⁵⁴⁾ Rozsudok z 26. februára 1992, Raulin/Minister van Onderwijs en Wetenschappen, C-357/89, EU:C:1992:87.

⁽³⁵⁵⁾ Rozsudok z 18. novembra 2008, Förster, C-158/07, EU:C:2008:630. Pozri takisto rozsudok z 15. marca 2005, Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169.

⁽³⁵⁶⁾ V týchto pravidlách sa stanovuje, že každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu, je občanom EÚ a že každý občan EÚ má právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území iných členských štátov (články 20 a 21 ZFEÚ).

⁽³⁵⁷⁾ Pozri napríklad rozsudok z 24. októbra 2013, Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683.

⁽³⁵⁸⁾ Rozhodnutie Rady 87/327/EHS z 15. júna 1987, ktorým sa prijíma Akčný program Európskeho spoločenstva na podporu mobility univerzitných študentov (Erasmus) (Ú. v. ES L 166, 25.6.1987, s. 20). Platnosť schémy bola potvrdená v rozsudku z 30. mája 1989, Komisia/Rada, 242/87, EU:C:1989:217.

⁽³⁵⁹⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/817 z 20. mája 2021, ktorým sa zriaďuje Erasmus+: program Únie pre vzdelávanie a odbornú prípravu, mládež a šport a ktorým sa zrušuje nariadenie (EÚ) č. 1288/2013 (Ú. v. EÚ L 189, 28.5.2021, s. 1).

10 miliónov jednotlivcov vrátane študentov, iných typov učiacich sa, profesorov, učiteľov a školiteľov vo všetkých sektoroch.

Naša protagonistka, ak by cestovala v čase z roku 1952 do roku 2022, by sa nepochybne potešila, keby videla, že jej možnosti študovať v iných členských štátoch sa tak výrazne rozšírili vďaka právu EÚ.

5. Od nediskriminácie ako prekážky spravodlivej hospodárskej súťaže k nediskriminácii ako základnému právu

V dôsledku druhej svetovej vojny sa uznalo, že odstránenie diskriminácie zohráva zásadnú úlohu pri modernizácii demokratických spoločností, čo je úloha, ktorú členské štáty nemohli ignorovať, keď rokovali o obsahu Zmluvy o EHS. Modernizácia spoločnosti je však úloha bez konca a zákaz diskriminácie sa musí prispôbiť vývoju spoločnosti a novým potrebám – to znamená, že musí pokrývať ďalšie dôvody diskriminácie. Európske hospodárske spoločenstvo bolo hospodárskou konštrukciou vytvorenou medzi členskými štátmi v roku 1957.

Na zabezpečenie realizácie cieľov zmlúv bol zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti nevyhnutný nielen na zaručenie základného práva na voľný pohyb, ale aj na zabezpečenie spravodlivej hospodárskej súťaže medzi podnikmi v rôznych členských štátoch. Je preto logické, že zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti sa považoval za najdôležitejšiu zásadu (vtedajšieho) práva Spoločenstva, za jeho ústredný motív ⁽³⁶⁰⁾.

Skutočnosť, že členské štáty mali pri zákaze diskriminácie na mysli iba ekonomické ciele, dokazuje obmedzený rozsah jediného ďalšieho zákazu diskriminácie – diskriminácie na základe pohlavia – zakotveného v Zmluve o EHS, ako aj ciele sledované týmto zákazom. V tomto ohľade sa zmluva obmedzovala na požiadavku, aby pracovníci a pracovníčky dostávali rovnakú odmenu, a jej cieľ bol ekonomický, pretože pri vytváraní prekážky pre akýkoľvek pokus o „sociálny dumping“ využívaním menej platenej ženskej pracovnej sily pomohla vytvoriť systém, v ktorom nedochádza k narušeniu „hospodárskej súťaže“ ⁽³⁶¹⁾.

Dnes je ustálenou judikatúrou, že zákaz diskriminácie na základe pohlavia, ktorého vecná pôsobnosť bola rozšírená ďaleko nad rámec mzdy (v súčasnosti zahŕňa sociálne zabezpečenie, pracovné podmienky, prístup k tovarom a službám atď.), sa stal základnou zásadou práva EÚ ⁽³⁶²⁾, ktorá bola opätovne potvrdená a posilnená takmer pri každej zmene zmlúv.

⁽³⁶⁰⁾ Návrhy generálneho advokáta Jacobsa prednesené 30. júna 1993, Collins a Patricia Im- und Export/Imtrat a EMI Electrola, spojené veci C-92/92 a C-326/92, EU:C:1993:276.

⁽³⁶¹⁾ Návrhy generálneho advokáta Dutheilleta de Lamothe prednesené 29. apríla 1971, Defrenne/Belgicko, 80/70, EU:C:1971:43.

⁽³⁶²⁾ Rozsudok z 9. februára 1999, Seymour-Smith a Perez, C-167/97, EU:C:1999:60.

Zákaz diskriminácie je v súčasnosti výslovným cieľom EÚ a je zakotvený v článku 3 ZEÚ a článku 8 ZFEÚ. Okrem všeobecnej doložky o nediskriminácii vlozenej do článku 21 charty sa v článku 23 charty opätovne potvrdzuje, že „rovnosť medzi ženami a mužmi musí byť zabezpečená vo všetkých oblastiach“. Okrem toho s cieľom zabezpečiť úplnú rovnosť v praxi sa v článku 157 ZFEÚ uvádza, že členským štátom sa nebude brániť v zachovaní alebo zavádzaní opatrení umožňujúcich osobitné výhody menej zastúpenému pohlaviu pre ľahšie uplatnenie sa v odbornej pracovnej činnosti, alebo ako prevenciu či kompenzáciu nevýhod v profesijnej kariére.

Na základe toho Súdny dvor rozhodol vo veci Badeck, že opatrenie, ktorého cieľom je uprednostňovať ženy, pokiaľ ide o povýšenie v sektoroch verejných služieb, v ktorých sú nedostatočne zastúpené, sa musí považovať za zlučiteľné s právom EÚ, ak i) automaticky a nepodmienečne nedáva prednosť ženským uchádzačkám, ktoré majú rovnakú kvalifikáciu ako ich konkurenti zo strany mužov a ii) uchádzači sú predmetom objektívneho posúdenia, pri ktorom sa berie do úvahy špecifická osobná situácia všetkých uchádzačov ⁽³⁶³⁾.

Amsterdamská zmluva z roku 1997 oprávnila európskeho zákonodarcu prijať opatrenia na boj proti diskriminácii z iných dôvodov, konkrétne na základe rasového alebo etnického pôvodu, náboženstva alebo viery, zdravotného postihnutia, veku a sexuálnej orientácie (článok 19 ZFEÚ). Zákonodarca využil tieto nové právomoci na prijatie smernice 2000/43/ES ⁽³⁶⁴⁾, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod – ktorej vecná pôsobnosť ďaleko presahuje oblasť zamestnania a zahŕňa najmä sociálne výhody, bývanie, vzdelanie a prístup k tovaru a službám – a smernice 2000/78/ES ⁽³⁶⁵⁾, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani. Druhá uvedená smernica, ktorá sa vzťahuje na ostatné zakázané dôvody diskriminácie, sa týka len oblastí zamestnania a odborného vzdelávania, pokiaľ európsky zákonodarca neprijme návrh Komisie na rozšírenie jej vecnej pôsobnosti.

Súdny dvor najmä konštatoval, že smernica 2000/78/ES bráni právnej úprave, podľa ktorej pozostalý partner z registrovaného partnerstva nemá nárok na pozostalostnú dávku rovnocennú dávke poskytovanej pozostalému manželovi, aj keď vo vnútroštátnom práve registrované partnerstvo stavia osoby rovnakého pohlavia vo vzťahu k uvedenej pozostalostnej dávke do situácie porovnateľnej so situáciou manželov ⁽³⁶⁶⁾. Okrem toho rozhodol, že smernica takisto bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorou sa stanovuje, že doby zamestnania odpracované zamestnancom pred dovŕšením 25. roku života sa nezohľadňujú na účely výpočtu dĺžky výpovednej doby ⁽³⁶⁷⁾.

⁽³⁶³⁾ Rozsudok z 28. marca 2000, Badeck a i., C-158/97, EU:C:2000:163.

⁽³⁶⁴⁾ Smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod (Ú. v. ES L 180, 19.7.2000, s. 22).

⁽³⁶⁵⁾ Smernica Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani (Ú. v. ES L 303, 2.12.2000, s. 16).

⁽³⁶⁶⁾ Rozsudok z 1. apríla 2008, Maruko, C-267/06, EU:C:2008:179.

⁽³⁶⁷⁾ Rozsudok z 19. januára 2010, Kücükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21.

V iných rozhodnutiach Súdny dvor rozhodol, že rozdielne zaobchádzanie na základe náboženského vyznania nemožno odôvodniť vôľou zamestnávateľa zohľadňovať želanie zákazníka, aby

Zákaz diskriminácie, pôvodne určený na zabránenie narušeniu hospodárskej súťaže medzi členskými štátmi, je teraz základným právom zakotveným v charte a v rôznych textoch sekundárneho práva a vzťahuje sa na rôzne aspekty jednotlivca vrátane sexuálnej orientácie a náboženského presvedčenia.

služby tohto zamestnávateľa neboli poskytované pracovníčkou, ktorá nosí moslimskú šatku ⁽³⁶⁸⁾. Konštatoval, že obezita pracovníka predstavuje „zdravotné postihnutie“ v zmysle smernice, pokiaľ tento stav spôsobuje obmedzenie vyplývajúce najmä z dlhodobého fyzického, mentálneho alebo psychického postihnutia, ktoré v súčinnosti s rôznymi prekážkami môže brániť plnému a účinnému zapojeniu dotknutej osoby do profesijného života na rovnoprávnom základe s ostatnými pracovníkmi ⁽³⁶⁹⁾.

Súdny dvor takisto uznal, že zákaz diskriminácie zakotvený v článku 21 charty má horizontálny priamy účinok. Súdny dvor rozhodol, že tento zákaz stačí sám osebe na to, aby bolo jednotlivcom priznané samostatne uplatniteľné právo v spore, na ktorý sa vzťahuje právo Únie ⁽³⁷⁰⁾.

6. Od podpory spoločného trhu po ochranu blahobytu občanov Európskej únie

6.1. Ochrana spotrebiteľa

Pravidlá ochrany spotrebiteľa neboli prijaté okamžite, ale vyvíjali sa zároveň s tým, ako si členské štáty a európske inštitúcie čoraz viac uvedomovali význam práv občanov ako príjemcov tovaru a služieb. Toto uvedomenie sa vykryštalizovalo vo forme ustanovení zmlúv, ktorými sa uznáva význam ochrany spotrebiteľov, a v podobe prijímania právnych predpisov sledujúcich tento cieľ.

Pri vzniku EÚ ochrana spotrebiteľa chýbala. V Zmluve o EHS z roku 1957 sa slovo „spotrebiteľ“ použilo len v troch prípadoch, a to v článkoch 39 a 40 týkajúcich sa spoločnej poľnohospodárskej politiky a v článku 92 o štátnej pomoci.

Až v roku 1972 v rámci Parížskeho európskeho samitu hlavy štátov alebo predsedovia vlád v spoločnom vyhlásení ⁽³⁷¹⁾ vyzvali inštitúcie, aby vypracovali akčný program stanovujúci konkrétne opatrenia na posilnenie a koordináciu ochrany spotrebiteľa. V predbežnom programe

⁽³⁶⁸⁾ Rozsudok zo 14. marca 2017, Bougnaoui a ADDH, C-188/15, EU:C:2017:204.

⁽³⁶⁹⁾ Rozsudok z 18. decembra 2014, FOA, C-354/13, EU:C:2014:2463.

⁽³⁷⁰⁾ Rozsudok zo 17. apríla 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257. Toto tvrdenie by sa malo vzťahovať na všetky dôvody zakázané v smerniciach 2000/43/ES a 2000/78/ES, ako aj na náboženské dôvody.

⁽³⁷¹⁾ Hlavy štátov alebo predsedovia vlád, „Vyhlásenie z Parížskeho samitu (19. až 21. októbra 1972)“, *Bulletin Európskych spoločenstiev*, č. 10, október 1972, Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev, Luxemburg, 1972, s. 14 – 26.

politiky ochrany a informovania spotrebiteľov ⁽³⁷²⁾ z roku 1975 sa po prvý raz uviedlo, že „spotrebiteľ sa v súčasnosti už nepovažuje len za kupujúceho a užívateľa tovarov a služieb pre osobnú, rodinnú alebo kolektívnu potrebu, ale za osobu dotknutú rôznymi aspektmi spoločenského života, ktoré ju môžu ako spotrebiteľa priamo alebo nepriamo ovplyvniť“. V programe boli uvedené viaceré práva spotrebiteľov, od práva na ochranu zdravia a bezpečnosti až po ochranu ich hospodárskych záujmov a právo na získanie náhrady škody. Druhý program nasledoval v roku 1981 ⁽³⁷³⁾.

V dôsledku týchto programov EÚ vydala prvé kolo legislatívnych nástrojov na ochranu hospodárskych záujmov spotrebiteľov, konkrétne smernicu 84/450/EHS o klamlivej reklame ⁽³⁷⁴⁾ a smernicu 87/102/EHS o spotrebiteľskom úvere ⁽³⁷⁵⁾. Hoci boli tieto smernice stále vo veľkej miere zamerané na zabezpečenie správneho fungovania spoločného trhu, potreba ochrany spotrebiteľov bola zdôraznená poskytovaním primeraných informácií a stanovením určitých požiadaviek na zmluvy. Jednotným európskym aktom z roku 1986 sa zároveň zaviedol cieľ zabezpečiť vysokú úroveň ochrany spotrebiteľa v návrhoch Komisie zameraných na vytvorenie spoločného trhu. Krátko nato bola v Maastrichtskej zmluve po prvýkrát uznaná ochrana spotrebiteľa nielen ako súčasť aktivít Spoločenstva, ale aj ako politika.

V 90. rokoch 20. storočia bol prijatý nový súbor smerníc na ochranu spotrebiteľa ⁽³⁷⁶⁾. Hoci boli tieto smernice formálne spojené s dosiahnutím spoločného trhu ⁽³⁷⁷⁾ a spravodlivou hospodárskou súťažou medzi obchodníkmi, právam spotrebiteľov sa v nich pripisoval zvýšený význam. Napríklad v smernici 98/6/ES o označovaní cien sa po prvý raz zaviedla povinnosť členských štátov stanoviť tresty za porušenia, zatiaľ čo smernicou 1999/44/ES o predaji

⁽³⁷²⁾ Predbežný program Európskeho hospodárskeho spoločenstva pre politiku ochrany a informovanosti spotrebiteľov pripojený k uzneseniu Rady zo 14. apríla 1975 o predbežnom programe Európskeho hospodárskeho spoločenstva pre politiku ochrany a informovanosti spotrebiteľov (Ú. v. ES C 92, 25.4.1975, s. 2).

⁽³⁷³⁾ Druhý program Európskeho hospodárskeho spoločenstva pre politiku ochrany a informovanosti spotrebiteľov pripojený k uzneseniu Rady z 19. mája 1981 o druhom programe Európskeho hospodárskeho spoločenstva pre politiku ochrany a informovanosti spotrebiteľov (Ú. v. ES C 133, 3.6.1981, s. 2).

⁽³⁷⁴⁾ Smernica Rady 84/450/EHS z 10. septembra 1984 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa klamlivej reklamy (Ú. v. ES L 250, 19.9.1984, s. 17) [v súčasnosti smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/114/ES z 12. decembra 2006 o klamlivej a porovnávacej reklame (Ú. v. EÚ L 376, 27.12.2006, s. 21)].

⁽³⁷⁵⁾ Smernica Rady 87/102/EHS z 22. decembra 1986 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, ktoré sa týkajú spotrebiteľského úveru (Ú. v. ES L 42, 12.2.1987, s. 48) [v súčasnosti smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/48/ES z 23. apríla 2008 o zmluvách o spotrebiteľskom úvere a o zrušení smernice Rady 87/102/EHS (Ú. v. EÚ L 133, 22.5.2008, s. 66)].

⁽³⁷⁶⁾ Smernicami, ktoré zohrali alebo vo väčšine prípadov naďalej zohrávajú dôležitú úlohu pre spotrebiteľov, sú napríklad smernica Rady 93/13/EHS z 5. apríla 1993 o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách (Ú. v. ES L 95, 21.4.1993, s. 29); smernica Európskeho parlamentu a Rady 98/6/ES zo 16. februára 1998 o ochrane spotrebiteľa pri označovaní cien výrobkov ponúkaných spotrebiteľovi (Ú. v. ES L 80, 18.3.1998, s. 27) a smernica Európskeho parlamentu a Rady 1999/44/ES z 25. mája 1999 o určitých aspektoch predaja spotrebného tovaru a záruk na spotrebný tovar (Ú. v. ES L 171, 7.7.1999, s. 12).

⁽³⁷⁷⁾ Toto prepojenie sa zachovalo, keďže všetky smernice o ochrane spotrebiteľa sú založené na ustanoveniach zmluvy týkajúcich sa harmonizácie vnútorného trhu (článok 114 ZFEÚ alebo jeho predchodcovia).

spotrebného tovaru a zárukách sa zaviedol rad nárokov na nápravu pre spotrebiteľov v prípade nesúladu výrobkov, ktoré kupujú, so zmluvou.

V novom tisícročí sa zaznamenal nový impulz v prijatí pravidiel ochrany spotrebiteľa⁽³⁷⁸⁾. Tento nový súbor smerníc pokrýva širokú škálu rôznych oblastí a tém, možno však jasne rozlíšiť trend k podrobnejšej a komplexnejšej regulácii práv spotrebiteľov. Okrem toho je zrejme, že smernice prijaté európskym zákonodarcom postupne prechádzajú k úplnej harmonizácii ochrany spotrebiteľa.

Komisia vo svojom programe pre spotrebiteľov z roku 2012⁽³⁷⁹⁾ určila niektoré z kľúčových cieľov na rok 2020, ako je zlepšenie vykonávania spotrebiteľského *acquis*, presadzovanie práv spotrebiteľov a prispôsobenie *acquis* digitálnemu veku, čo vyvolalo ďalšiu sériu právnych predpisov⁽³⁸⁰⁾. V roku 2020 v novom programe pre spotrebiteľov⁽³⁸¹⁾ Komisia predstavila svoju víziu pre rozvoj spotrebiteľskej politiky EÚ v rokoch 2020 – 2025, ktorá sa opäť pretavila do novej vlny návrhov zameraných na úplnú harmonizáciu, ako je napríklad smernica o posilnení postavenia spotrebiteľov v rámci zelenej transformácie⁽³⁸²⁾ a nariadenie o všeobecnej bezpečnosti výrobkov⁽³⁸³⁾.

Dôležité je, že súbežne s právnou reguláciou ochrany spotrebiteľa zohrával Súdny dvor kľúčovú úlohu aj pri rozvoji práv zakotvených v rôznych nástrojoch prostredníctvom svojej judikatúry.

⁽³⁷⁸⁾ Napríklad smernica Európskeho parlamentu a Rady 2001/95/ES z 3. decembra 2001 o všeobecnej bezpečnosti výrobkov (Ú. v. ES L 11, 15.1.2002, s. 4); smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/65/ES z 23. septembra 2002 o poskytovaní finančných služieb spotrebiteľom na diaľku a o zmene a doplnení smernice Rady 90/619/EHS a smerníc 97/7/ES a 98/27/ES (Ú. v. ES L 271, 9.10.2002, s. 16); smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/29/ES z 11. mája 2005 o nekalých obchodných praktikách podnikateľov voči spotrebiteľom na vnútornom trhu, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 84/450/EHS, smernice Európskeho parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 („smernica o nekalých obchodných praktikách“) (Ú. v. EÚ L 149, 11.6.2005, s. 22), a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/83/EÚ z 25. októbra 2011 o právach spotrebiteľov, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 93/13/EHS a smernica Európskeho parlamentu a Rady 1999/44/ES a ktorou sa zrušuje smernica Rady 85/577/EHS a smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/7/ES (Ú. v. EÚ L 304, 22.11.2011, s. 64).

⁽³⁷⁹⁾ Európska komisia, Európsky program pre spotrebiteľov – Podpora dôvery a rastu [COM(2012) 225 final].

⁽³⁸⁰⁾ Príkladmi tejto série právnych predpisov sú smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/771 z 20. mája 2019 o určitých aspektoch týkajúcich sa zmlúv o predaji tovaru, ktorou sa mení nariadenie (EÚ) 2017/2394 a smernica 2009/22/ES a zrušuje smernica 1999/44/ES (Ú. v. EÚ L 136, 22.5.2019, s. 28); smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/770 z 20. mája 2019 o určitých aspektoch týkajúcich sa zmlúv o dodávaní digitálneho obsahu a digitálnych služieb (Ú. v. EÚ L 136, 22.5.2019, s. 1); smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/1828 z 25. novembra 2020 o žalobách v zastúpení na ochranu kolektívnych záujmov spotrebiteľov a o zrušení smernice 2009/22/ES (Ú. v. EÚ L 409, 4.12.2020, s. 1) a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/2394 z 12. decembra 2017 o spolupráci medzi národnými orgánmi zodpovednými za presadzovanie právnych predpisov na ochranu spotrebiteľa a o zrušení nariadenia (ES) č. 2006/2004 (Ú. v. EÚ L 345, 27.12.2017, s. 1).

⁽³⁸¹⁾ Európska komisia, Nový program pre spotrebiteľov – Posilnenie odolnosti spotrebiteľov v záujme udržateľnej obnovy [COM(2020) 696 final].

⁽³⁸²⁾ Európska komisia, Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa menia smernice 2005/29/ES a 2011/83/EÚ, pokiaľ ide o posilnenie postavenia spotrebiteľov v rámci zelenej transformácie prostredníctvom lepšej ochrany pred nekalými praktikami a lepšieho informovania [COM(2022) 143 final].

⁽³⁸³⁾ Európska komisia, Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o všeobecnej bezpečnosti výrobkov, ktorým sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1025/2012 a zrušuje smernica Rady 87/357/EHS a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2001/95/ES [COM(2021) 346 final].

Súdny dvor tak napríklad vo veci Pannon⁽³⁸⁴⁾ uznal povinnosť vnútroštátnych súdov preskúmať z vlastnej iniciatívy (*ex officio*) nekalú povahu zmluvnej podmienky s cieľom chrániť spotrebiteľov. Súd napokon túto povinnosť rozšíril aj na ďalšie ustanovenia spotrebiteľského práva EÚ⁽³⁸⁵⁾.

V dôsledku tohto legislatívneho vývoja a vývoja judikatúry má naša protagonistka všade v EÚ vysokú úroveň ochrany, či už pri nákupe oblečenia, prihlásení sa na odber u poskytovateľa energie, kúpe letenky alebo získaní hypotéky na kúpu domu, a to uvádzame len niekoľko príkladov. Právne predpisy EÚ skutočne zaručujú, aby boli výrobky bezpečné, aby spotrebiteľia dostávali náležité informácie, ktoré im umožňujú prijímať plne informované rozhodnutia, aby podniky konali voči spotrebiteľom spravodlivo, a ak tomu tak nie je, aby spotrebiteľia mali k dispozícii účinný súbor prostriedkov nápravy na obranu svojich práv a záujmov.

6.2. Potravinové právo

Spoločný trh EÚ musí spotrebiteľom ponúkať širokú škálu bezpečných a vysokokvalitných výrobkov bez ohľadu na ich krajinu pôvodu. Na zabezpečenie voľného pohybu potravín sa už od počiatkov (vtedajšieho) Spoločenstva prijímali právne predpisy, ktorými sa štandardizujú vnútroštátne zákony o bezpečnosti potravín a do konca 90. rokov 20. storočia mala EÚ rozsiahly súbor právnych predpisov, ktoré sa vzťahovali na celý cyklus výroby potravín.

Jednotlivé opatrenia sa však týkali rôznych odvetví potravinárskeho priemyslu a v rámci právnych predpisov a ich uplatňovanie nebolo jednotné. Potravinový výrobný reťazec bol zároveň čoraz zložitejší a prepojenejší. Séria potravinových kríz od konca 90. rokov 20. storočia do prvých rokov 21. storočia – ako napríklad boviná spongiformná encefalopatia, slintačka a krívačka a dioxínové krízy – ukázala, že napriek cieľom spoločného trhu nebola úroveň ochrany spotrebiteľa a bezpečnosť potravín rovnaká v celej EÚ. Dôvera spotrebiteľov v potraviny na trhu klesla.

V niektorých odvetviach, ako sú kontaminanty, boli požiadavky na úrovni EÚ nedostatočné. Neexistoval jasný záväzok všetkých zainteresovaných strán varovať včas pred možným rizikom. Regulačné orgány čelili praktickým ťažkostiam a bolo náročné primerane reagovať na krízy, keď sa problémy prelievali z jedného odvetvia do druhého. EÚ okrem toho nemala dostatok kapacít na zabezpečenie včasného posudzovania rizík a vo všeobecnosti neexistovala žiadna koordinácia vedeckých informácií a posudzovania rizík na vytvorenie európskeho obrazu. Na obnovenie dôvery verejnosti v potravinový dodávateľský reťazec EÚ boli potrebné zmeny. Potravinová bezpečnosť už nemôže byť len nástrojom fungovania spoločného trhu; musel sa z nej stať hlavný cieľ potravinového práva EÚ⁽³⁸⁶⁾.

⁽³⁸⁴⁾ Rozsudok zo 4. júna 2009, Pannon GSM, C-243/08, EU:C:2009:350, bod 32.

⁽³⁸⁵⁾ Pozri napríklad rozsudok z 21. apríla 2016, Radlinger a Radlingerová, C-377/14, EU:C:2016:283, bod 66.

⁽³⁸⁶⁾ Európska komisia, *Biela kniha o bezpečnosti potravín* [KOM(1999) 719 v konečnom znení].

EÚ rozhodla, že bezpečnosť potravín musí byť zaistená v celom potravinovom reťazci, z „farmy na stôl“: vo všetkých potravinárskych odvetviach, v členských štátoch a medzi nimi, na vonkajších hraniciach EÚ a v rámci EÚ. Piliere bezpečnosti potravín sa mali lepšie integrovať. Zlepšeným zberom a analýzou údajov sa mali podporiť najnovšie vedecké odporúčania, aby bolo možné prijať regulačné opatrenia na základe najlepších vedeckých poznatkov; po prijatí opatrení ich bolo potrebné lepšie presadzovať a informovať o nich spotrebiteľov.

Toto všetko sa zohľadňuje v nariadení (ES) č. 178/2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva ⁽³⁸⁷⁾, bežne označovanom ako všeobecné potravinové právo. Nariadenie išlo nad rámec odvetvových úvah a zabezpečil sa ním koherentný prístup naprieč právnymi predpismi o potravinách tým, že sa stanovili nielen základné zásady, ktorými sa riadia opatrenia EÚ, ale aj všeobecný rámec pre tie oblasti, ktoré zostávajú v pôsobnosti vnútroštátneho práva. Všeobecným potravinovým právom sa jasne vymedzili úlohy všetkých zainteresovaných strán v potravinovom reťazci a najmä od hospodárskych subjektov sa požadovalo, aby nahlasovali núdzové situácie v oblasti bezpečnosti potravín a zabezpečili primerané informácie pre spotrebiteľov a obchodné organizácie. Zaviedli sa ním aj kontrolné systémy pokrývajúce všetky kroky výroby, uvádzania na trh a dovozu potravín a krmív; vďaka nemu sa existujúci systém rýchleho varovania začal uplatňovať na všetky potraviny a krmivá a zaviedol sa jednotný postup v naliehavých situáciách uplatniteľný na všetky druhy potravín a krmív bez ohľadu na ich zemepisný pôvod. Súdny dvor sa opiera o význam, ktorý bezpečnosti potravín pripisuje všeobecné potravinové právo, keď umožňuje členským štátom prijať opatrenia vždy, keď existujú dôvody domnievať sa, že potravina nie je bezpečná, a to aj vtedy, ak je potravina v súlade s konkrétnymi ustanoveniami EÚ ⁽³⁸⁸⁾, a ukladať pokuty prevádzkovateľom potravinárskych podnikov a distribútorom, ak nezabezpečia, aby potraviny spĺňali požiadavky stanovené v potravinovom práve ⁽³⁸⁹⁾.

Všeobecným potravinovým právom sa zriadila aj nová agentúra, Európsky úrad pre bezpečnosť potravín (EFSA), s cieľom stať sa nezávislým vedeckým referenčným pracoviskom pre celú EÚ. Očakávalo sa, že EFSA prispeje k včasnej identifikácii vznikajúcich nebezpečenstiev s cieľom vyhnúť sa krízam, ak je to možné, a rýchlo a účinne reagovať, keď im nemožno predchádzať. EFSA poskytuje vedecké poradenstvo o všetkých záležitostiach (rizikových alebo výživových) týkajúcich sa zdravia a bezpečnosti spotrebiteľov vyplývajúcich zo spotreby potravín; zároveň zhromažďuje, analyzuje a vymieňa najnovšie vedecké informácie.

Dôležitým aspektom práce EFSA bola od začiatku transparentnosť. Jeho stanoviská sa nielen sprístupňujú Komisii, členským štátom a Európskemu parlamentu, ale zverejňujú sa aj na internete. Postupy EFSA a jeho pracovný program sú takisto verejne dostupné. Okrem toho

⁽³⁸⁷⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín (Ú. v. EÚ L 31, 1.2.2002, s. 1).

⁽³⁸⁸⁾ Rozsudok z 28. apríla 2022, *Romega*, C-89/21, EU:C:2022:313.

⁽³⁸⁹⁾ Rozsudok z 13. novembra 2014, *Reindl*, C-443/13, EU:C:2014:2370.

sa vykonali zmeny v právnom rámci po tom, ako z hodnotenia všeobecného potravinového práva v roku 2018 ⁽³⁹⁰⁾ vyplynulo, že občania chcú transparentnejší proces hodnotenia rizika a majú obavy, že hodnotenie žiadostí o povolenie látok alebo výrobkov je v zásade založené na štúdiách, údajoch a informáciách, ktoré vytvoril a zaplatil žiadateľ. Nové ustanovenia platné od roku 2021 zabezpečujú, aby sa informácie zverejňovali počas celého hodnotenia rizika a nie výlučne po tom, ako EFSA prijme svoje stanovisko, a aby štúdie, ktoré EFSA používa pri svojich hodnoteniach rizika, boli spoľahlivé, objektívne a nezávislé ⁽³⁹¹⁾.

Zatiaľ čo sa v právnych predpisoch EÚ už uznalo právo spotrebiteľov očakávať informácie o kvalite a zložkách potravín, ktoré sú užitočné a jasne prezentované, právne predpisy sa ďalej rozvíjali s cieľom zlepšiť schopnosť spotrebiteľov prijímať informované rozhodnutia. V tejto súvislosti bola smernica 2000/13/ES o aproximácii právnych predpisov členských štátov, týkajúcich sa označovania, prezentácie a reklamy potravín ⁽³⁹²⁾ zosúladená s potrebami a preferenciami spotrebiteľov revíziou pravidiel v nariadení (EÚ) č. 1169/2011 ⁽³⁹³⁾. Povinnými pre všetky balené potraviny sa stali najmä označovanie výživovej hodnoty a zoznam zložiek. Nariadením sa zaviedla aj požiadavka na identifikáciu prítomnosti známych alergénov v prospech tých spotrebiteľov, ktorí sa zo zdravotných alebo iných dôvodov musia vyhýbať alebo sa chcú vyhýbať určitým zložkám. Právne predpisy a Súdny dvor zdôrazňujú, že cieľ poskytovania vysokej úrovne ochrany spotrebiteľov si vyžaduje, aby informácie týkajúce sa potravín boli správne, neutrálne a objektívne ⁽³⁹⁴⁾.

EÚ okrem toho uznala, že ochrana verejného zdravia si vyžaduje nielen bezpečné potraviny, ale aj vyváženú stravu a že určitý vývoj na trhu by mohol spotrebiteľov viesť k nevyváženým stravovacím voľbám. V reakcii na zvyšujúci sa počet potravín s upravenou výživovou hodnotou, ktoré sa uvádzajú na trh s tvrdeniami týkajúcimi sa ich zloženia, sa v nariadení (ES) č. 1924/2006 o výživových a zdravotných tvrdeniach o potravinách ⁽³⁹⁵⁾ teraz upravuje používanie tvrdení súvisiacich s priaznivými účinkami živín na určité normálne telesné funkcie a tie, ktoré porovnávajú zloženie potraviny s podobnými potravinami. Okrem toho boli prijaté

⁽³⁹⁰⁾ Európska komisia, *Hodnotenie všeobecného potravinového práva v rámci programu REFIT [nariadenie (ES) č. 178/2002]* [SWD(2018) 38 final], pracovný dokument útvarov Komisie, Brusel, 15. januára 2018.

⁽³⁹¹⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1381 z 20. júna 2019 o transparentnosti a udržateľnosti hodnotenia rizika na úrovni EÚ v potravinovom reťazci, a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 178/2002, (ES) č. 1829/2003, (ES) č. 1831/2003, (ES) č. 2065/2003, (ES) č. 1935/2004, (ES) č. 1331/2008, (ES) č. 1107/2009, (EÚ) 2015/2283 a smernica 2001/18/ES (Ú. v. EÚ L 231, 6.9.2019, s. 1).

⁽³⁹²⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/13/ES z 20. marca 2000 o aproximácii právnych predpisov členských štátov, týkajúcich sa označovania, prezentácie a reklamy potravín (Ú. v. ES L 109, 6.5.2000, s. 29).

⁽³⁹³⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011 z 25. októbra 2011 o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a ktorým sa zrušuje smernica Komisie 87/250/EHS, smernica Rady 90/496/EHS, smernica Komisie 1999/10/ES, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/13/ES, smernice Komisie 2002/67/ES a 2008/5/ES a nariadenie Komisie (ES) č. 608/2004 (Ú. v. EÚ L 304, 22.11.2011, s. 18).

⁽³⁹⁴⁾ Pozri rozsudok z 1. októbra 2020, Groupe Lactalis, C-485/18, EU:C:2020:763, bod 44.

⁽³⁹⁵⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 z 20. decembra 2006 o výživových a zdravotných tvrdeniach o potravinách (Ú. v. EÚ L 404, 30.12.2006, s. 9).

nové právne predpisy o potravinových doplnkoch ⁽³⁹⁶⁾, ktoré sú koncentrovanými zdrojmi živín, ako sú vitamíny a minerálne látky, a o obohatených potravinách ⁽³⁹⁷⁾, teda o potravinách, do ktorých boli pridané živiny.

Komisia v máji 2020 predstavila stratégiu „z farmy na stôl“ ⁽³⁹⁸⁾ ako jednu z kľúčových akcií v rámci Európskej zelenej dohody ⁽³⁹⁹⁾, ktorej cieľom je zmeniť spôsob výroby a spotreby potravín v Európe. V súlade so stratégiou budú budúce iniciatívy zamerané na zníženie environmentálnej stopy potravinových systémov, posilnenie odolnosti voči krízam a zabezpečenie zdravých a cenovo dostupných potravín pre budúce generácie.

6.3. Právo v oblasti zdravia

Úloha EÚ v oblasti zdravia mala spočiatku ekonomický charakter a zameriavala sa na voľný pohyb pracovníkov v zdravotníctve a neskôr aj pacientov. EÚ bolo pridelených aj niekoľko špecifických právomocí v oblasti harmonizácie, napríklad právomoc prijímať vysoké normy kvality a bezpečnosti pre orgány a látky ľudského pôvodu ⁽⁴⁰⁰⁾ (vďaka čomu si naša protagonistka môže byť istá vysokými normami v celej EÚ, ak by došlo k nešťastnej udalosti, pri ktorej bude potrebovať transfúziu krvi v inom členskom štáte). Okrem toho bola EÚ poverená úlohou podporovať a presadzovať spoluprácu medzi členskými štátmi. V tomto zmysle zohráva v posledných rokoch čoraz aktívnejšiu úlohu pri budovaní silnej európskej zdravotnej únie na ochranu a zlepšenie verejného zdravia, a to aj prostredníctvom európskeho plánu na boj proti rakovine ⁽⁴⁰¹⁾ a akčného plánu proti antimikrobiálnej rezistencii ⁽⁴⁰²⁾.

Nedávno, počas globálnej pandémie COVID-19 a v reakcii na ňu, EÚ prijala množstvo opatrení na posilnenie svojej pripravenosti a reakcie na závažné cezhraničné ohrozenia zdravia. Od prijatia rozhodnutia č. 1082/2013/EÚ o závažných cezhraničných ohrozeniach zdravia ⁽⁴⁰³⁾ EÚ zlepšila zdravotnú bezpečnosť tým, že stanovila pravidlá epidemiologického dohľadu, monitorovania, včasného varovania a boja proti závažným cezhraničným ohrozeniam zdravia.

⁽³⁹⁶⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/46/ES z 10. júna 2002 o aproximácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa potravinových doplnkov (Ú. v. ES L 183, 12.7.2002, s. 51).

⁽³⁹⁷⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1925/2006 z 20. decembra 2006 o pridávaní vitamínov a minerálnych látok a niektorých ďalších látok do potravín (Ú. v. EÚ L 404, 30.12.2006, s. 26).

⁽³⁹⁸⁾ Európska komisia, Stratégia „z farmy na stôl“ v záujme spravodlivého, zdravého potravinového systému šetrného k životnému prostrediu [COM(2020) 381 final].

⁽³⁹⁹⁾ Európska komisia, Európska zelená dohoda [COM(2019) 640 final].

⁽⁴⁰⁰⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/98/ES z 27. januára 2003, ktorou sa stanovujú normy kvality a bezpečnosti pre odber, skúšanie, spracovanie, uskladňovanie a distribúciu ľudskej krvi a zložiek krvi a ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2001/83/ES (Ú. v. EÚ L 33, 8.2.2003, s. 30), a smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/23/ES z 31. marca 2004 ustanovujúca normy kvality a bezpečnosti pri darovaní, odoberaní, testovaní, spracovávaní, konzervovaní, skladovaní a distribúcii ľudských tkanív a buniek (Ú. v. EÚ L 102, 7.4.2004, s. 48).

⁽⁴⁰¹⁾ Európska komisia, Európsky plán na boj proti rakovine [COM(2021) 44 final].

⁽⁴⁰²⁾ Európska komisia, Európsky akčný plán „jedno zdravie“ proti antimikrobiálnej rezistencii (AMR) [COM(2017) 339 final].

⁽⁴⁰³⁾ Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 1082/2013/EÚ z 22. októbra 2013 o závažných cezhraničných ohrozeniach zdravia, ktorým sa zrušuje rozhodnutie č. 2119/98/ES (Ú. v. EÚ L 293, 5.11.2013, s. 1).

Toto rozhodnutie bolo nevyhnutné na uľahčenie výmeny informácií o vývoji pandémie COVID-19 a na podporu prijatia vnútroštátnych opatrení. EÚ prostredníctvom svojej stratégie v oblasti vakcín ⁽⁴⁰⁴⁾ zabezpečila rýchlu dodávku účinných vakcín proti COVID-19 do všetkých členských štátov, čím sa zachránilo mnoho životov ⁽⁴⁰⁵⁾. Európske centrum pre prevenciu a kontrolu chorôb (ECDC) ⁽⁴⁰⁶⁾ bolo od vypuknutia pandémie v popredí práce EÚ zameranej na riešenie COVID-19. Zohralo dôležitú úlohu tým, že vydávalo pravidelné hodnotenia rizík, predstavilo možnosti politiky v oblasti reakcie a zverejšovalo mapy s farebnými kódmi znázorňujúce úroveň infekcií a očkovania v krajinách EÚ/Európskeho hospodárskeho priestoru.

Pandémia COVID-19 poskytla prehľad o zmenách, ktoré by sa mohli vykonať s cieľom posilniť rámec pripravenosti a reakcie na zdravotnú krízu na európskej úrovni. Výsledkom bolo prijatie takzvaných návrhov zdravotnej únie 11. novembra 2020 ⁽⁴⁰⁷⁾, ktorých cieľom je posilniť právny rámec pre závažné cezhraničné ohrozenia zdravia (okrem iného posilnením dohľadu a zlepšením oznamovania údajov) a posilniť úlohu kľúčových agentúr EÚ, vrátane agentúry ECDC, v oblasti pripravenosti a reakcie na krízy ⁽⁴⁰⁸⁾. Spoluzákonodarcovia dosiahli predbežnú dohodu o návrhu právneho predpisu.

Ďalším krokom k vytvoreniu európskej zdravotnej únie bolo zriadenie Úradu pre pripravenosť a reakcie na núdzové zdravotné situácie 16. septembra 2021. Tento nový útvar Komisie pracuje na zlepšení pripravenosti a reakcie na závažné cezhraničné hrozby v oblasti prostriedkov zdravotníckych protipatrení, najmä posilnením koordinácie zdravotnej bezpečnosti v rámci EÚ pri príprave na krízy alebo pri reakcii na ne; rieši zraniteľné miesta a strategické závislosti v rámci EÚ, ktoré sa týkajú vývoja, výroby, obstarávania, vytvárania zásob a distribúcie prostriedkov zdravotníckych protipatrení a prispieva k posilňovaniu globálnej štruktúry pripravenosti a reakcie na núdzové zdravotné situácie ⁽⁴⁰⁹⁾.

Naša protagonistka si môže byť istá, že EÚ vynakladá veľké úsilie na ochranu a zlepšenie verejného zdravia. Bude napríklad naďalej podporovať členské štáty v boji proti rakovine a antimikrobiálnej rezistencii; zabezpečovať vysoké normy kvality a bezpečnosti orgánov, krvi a iných látok ľudského pôvodu a prispievať k dôkladnej pripravenosti a reakcii na

⁽⁴⁰⁴⁾ Európska komisia, Stratégia EÚ v oblasti vakcín [COM(2020) 245 final].

⁽⁴⁰⁵⁾ Pozri Európske centrum pre prevenciu a kontrolu chorôb, *WHO/ECDC: nearly half a million lives saved by COVID-19 vaccination in less than a year* (WHO/ECDC: takmer pol milióna životov zachránených očkovaním proti COVID-19 za menej ako rok), tlačová správa, 25. novembra 2021.

⁽⁴⁰⁶⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 851/2004 z 21. apríla 2004, ktorým sa zriaďuje Európske Centrum pre prevenciu a kontrolu chorôb (Ú. v. EÚ L 142, 30.4.2004, s. 1).

⁽⁴⁰⁷⁾ Európska komisia, Budovanie európskej zdravotnej únie: posilnenie odolnosti EÚ pre prípady cezhraničného ohrozenia zdravia [COM(2020) 724 final].

⁽⁴⁰⁸⁾ Európska komisia, Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o závažných cezhraničných ohrozeniach zdravia a o zrušení rozhodnutia č. 1082/2013/EÚ [COM(2020) 727 final]; a Európska komisia, návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zmene nariadenia (ES) č. 851/2004, ktorým sa zriaďuje Európske centrum pre prevenciu a kontrolu chorôb [COM(2020) 726 final].

⁽⁴⁰⁹⁾ Pozri Rada Európskej únie, *Núdzový rámec pre zdravotnícke protipatrenia: Rada dosiahla politickú dohodu*, tlačová správa, 20. decembra 2021.

núdzové situácie v oblasti verejného zdravia. Okrem toho si môže byť istá, že vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia bude základným prvkom vymedzenia a vykonávania všetkých politik a činností EÚ – inými slovami, zdravotné hľadisko sa musí zohľadniť a nemožno ho zanedbávať v žiadnej inej oblasti politiky EÚ (životné prostredie, poľnohospodárstvo, vnútorný trh atď.).

7. Výhľad – a čo ďalších 70 rokov?

Z uvedených príkladov vyplýva, že EÚ sa postupom času podarilo zlepšiť blahobyt svojich občanov v ich každodennom živote v tých oblastiach, ktoré sa týkajú protagonistky v oddiele 1, najmä v oblasti práce, zdravia a spotreby tovaru a služieb. Doteraz uznávané konkrétne práva je však potrebné každý deň prehodnocovať v meniacom sa svete s novými technologickými a spoločenskými výzvami, ako je digitalizácia všetkých sfér života, starnúca spoločnosť, globalizácia – ktorá okrem iného podporuje šírenie chorôb – a klimatické zmeny. Čo musí EÚ urobiť, aby splnila tieto výzvy, a sú súčasné zmluvy stále aktuálne?

Voľný pohyb pracovníkov a sociálne právo v EÚ sa posunuli z pohľadu zaobchádzania s osobami ako s ekonomickými zdrojmi k tomu, aby sa považovali za osoby s právom na dôstojnú prácu.

Zároveň sa mení aj pracovný život. Digitálna transformácia zmenila pracovný život našej protagonistky, ktorá, ako si pamätáte, chcela ísť do Lisabonu: teraz vďaka práci na diaľku môže žiť v Lisabone a pracovať vo Fínsku. Právne predpisy EÚ sa musia vyvíjať spolu so zmenou pracovných podmienok. Príkladom je, ako uplatniť alebo zmeniť smernicu 2003/88/ES o pracovnom čase ⁽⁴¹⁰⁾ na prácu z domu

a na právo na odpojenie sa. EÚ už zareagovala na nové formy práce, ako vyplýva z nedávneho návrhu smernice o práci pre platformy ⁽⁴¹¹⁾. EÚ pri regulácii práce pre platformy a presadzovaní práva na odpojenie sa opäť ukazuje, že pracovníka považuje za jednotlivca a nielen za ekonomický zdroj, a čoraz väčší dôraz kladie na ochranu práv spojených s dôstojnosťou osoby, ako je právo na primerané pracovné podmienky a sociálnu ochranu.

Na poli rodovej rovnosti môžu budúcnosť našej protagonistky ešte viac zmeniť tri dôležité nové opatrenia: nové práva na dovolenku zaručené smernicou o rovnováhe medzi pracovným a súkromným životom, smernica (EÚ) 2019/1158 ⁽⁴¹²⁾; úsilie o riešenie rozdielov v odmeňovaní

⁽⁴¹⁰⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/88/ES zo 4. novembra 2003 o niektorých aspektoch organizácie pracovného času (Ú. v. EÚ L 299, 18.11.2003, s. 9).

⁽⁴¹¹⁾ Európska komisia, Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o zlepšení pracovných podmienok v oblasti práce pre platformy [COM(2021) 762 final].

⁽⁴¹²⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1158 z 20. júna 2019 o rovnováhe medzi pracovným a súkromným životom rodičov a osôb s opatrovateľskými povinnosťami, ktorou sa zrušuje smernica Rady 2010/18/EÚ (Ú. v. EÚ L 188, 12.7.2019, s. 79).

žien a mužov zvýšením transparentnosti ⁽⁴¹³⁾ a rozbitie „skleného stropu“ navrhovanou smernicou o ženách vo vrcholových orgánoch spoločností ⁽⁴¹⁴⁾ (diskusie, ktoré európsky zákonodarcia v čase písania tohto článku dokončoval po rokoch patovej situácie).

Našej protagonistke možno ide aj o žitie zdravého života. EÚ v súčasnosti pracuje na ďalšej zmene svojej potravinovej politiky, aby reagovala na súčasné obavy spotrebiteľov nad rámec noriem v oblasti bezpečnosti potravín a vyváženej stravy, a najmä aby reagovala na skutočnosť, že medzi zdravými ľuďmi, zdravou spoločnosťou a zdravou planétou existuje neoddeliteľné prepojenie, pričom všetky závisia od udržateľného potravinového systému. Práva spotrebiteľov sa budú v budúcnosti ďalej zvyšovať tým, že sa uľahčí výber zdravých a udržateľných potravín, a to najmä zavedením povinného označovania výživovej hodnoty a udržateľnosti na prednej strane balenia ⁽⁴¹⁵⁾.

Práve počas dokončovania tejto knihy Komisia prijala návrh ⁽⁴¹⁶⁾, ktorý bude pre pacientov predstavovať revolúciu, pokiaľ ide o ich prístup k osobným zdravotným údajom. Ide o návrh nariadenia o spoločnom európskom priestore pre údaje o zdraví, ktorý sa ako jeden z jeho pilierov zaoberá primárnym využívaním zdravotných údajov, čiže prístupom fyzických osôb k ich osobným elektronickým zdravotným údajom a ich kontrolou nad týmito údajmi v kontexte zdravotnej starostlivosti. Podľa jeho ustanovení by naša protagonistka mala prístup k svojim údajom v celej EÚ, čím by sa vyhla potrebe ďalších lekárskeho testov a umožnila by lekárom okamžite nahliadnuť do svojej zdravotnej dokumentácie. Z dlhodobého hľadiska to prispeje k zlepšeniu celkového zdravotného stavu pacientov. Samozrejme, keďže ide o citlivé údaje, navrhované nariadenie dbá na zabezpečenie najvyšších bezpečnostných noriem.

Zmluvy boli od ich prijatia aktualizované, aby sa v nich zohľadnil vývoj európskej spoločnosti a rozšírili sa právomoci toho, čo je teraz EÚ. Je spravodlivé povedať, že pokrok dosiahnutý v dôsledku vývoja právnych predpisov a judikatúry v rôznych oblastiach práva EÚ, o ktorých sa hovorí v tejto kapitole, a zvýšené zameranie sa na jednotlivých občanov boli pozoruhodné a 70 pred rokmi by boli nemysliteľné. V súčasnosti sú platné zmluvy založené na silných hodnotách, medzi ktoré patrí sociálna spravodlivosť, nediskriminácia, vysoká úroveň ochrany zdravia a podpora celkového blahobytu občanov v 21. storočí. Umožňujú účinnú a koordinovanú reakciu

⁽⁴¹³⁾ Európska komisia, Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa posilňuje uplatňovanie zásady rovnakej odmeny pre mužov a ženy za rovnakú prácu alebo prácu rovnakej hodnoty prostredníctvom transparentnosti odmeňovania a mechanizmov presadzovania [COM(2021) 93 final] [teraz smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/970 z 10. mája 2023, ktorou sa posilňuje uplatňovanie zásady rovnakej odmeny pre mužov a ženy za rovnakú prácu alebo prácu rovnakej hodnoty prostredníctvom transparentnosti odmeňovania a mechanizmov presadzovania, Ú. v. EÚ L 132, 17.5.2023, s. 21].

⁽⁴¹⁴⁾ Európska komisia, Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o zlepšení rodovej vyváženej medzi nevykonnými riadiacimi pracovníkmi spoločností kótovaných na burze a súvisiacich opatreniach [COM(2012) 614 final] [teraz smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2381 z 23. novembra 2022 o zlepšení rodovej vyváženej medzi riadiacimi pracovníkmi kótovaných spoločností a súvisiacich opatreniach, Ú. v. EÚ L 315, 7.12.2022, s. 44].

⁽⁴¹⁵⁾ Európska komisia, Stratégia „z farmy na stôl“ v záujme spravodlivého, zdravého potravinového systému šetrného k životnému prostrediu [COM(2020) 381 final].

⁽⁴¹⁶⁾ Európska komisia, Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o európskom priestore pre zdravotné údaje [COM(2022) 197 final].

EÚ na súčasné udalosti, potreby a krízy a v budúcnosti sa určite využijú v čo najlepšej miere. V rámci prebiehajúcej transformácie našich spoločností sa však objavujú nové modely práce a vzdelávania, ako je diaľkové vzdelávanie, práca na diaľku a práca pre platformy, a sprístupňujú sa nové metódy výroby potravín a poskytovania zdravotníckych služieb, čo vyvoláva nové obavy v oblasti sociálnej ochrany a bezpečnosti. Tento vývoj si niekedy vyžaduje nové spôsoby myslenia a riešenie týchto nových výziev v súčasnom právnom rámci si vyžaduje predstavivosť, rovnako ako predchádzajúce výzvy v minulosti. Čas ukáže, či nástroje potrebné na riešenie týchto problémov možno nájsť v súčasných zmluvách, alebo či si vyžadujú nové úpravy.

ČASŤ

3

PRÁVO EÚ ZLEPŠUJE ŽIVOT OBČANOV EÚ

- | | | |
|---|---|-----|
| 7 | Ochrana životného prostredia a boj proti zmene klímy | 156 |
| 8 | O farmách, rybách a stolo | 177 |
| 9 | Odstraňovanie daňových prekážok pre život, prácu, investovanie, odchod do dôchodku a úmrtie v inom členskom štáte | 205 |

OCHRANA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA A BOJ PROTI ZMENE KLÍMY

Giacomo Gattinara, Luke Haasbeek, Magnus Noll-Ehlers, Klára Talabér-Ritz a Céline Valero

1. Úvod

Výzvy súvisiace so zmenou klímy, vyčerpaním prírodných zdrojov a zhoršovaním životného prostredia si vyžadujú opatrenia nielen na vnútroštátnej úrovni, ale aj na úrovni EÚ a na celosvetovej úrovni. EÚ je známa svojím záväzkom riešiť klimatické a environmentálne výzvy a tým, že je lídrom v úsilí o zmierňovanie zmeny klímy a adaptáciu na ňu. Európska zelená dohoda ⁽⁴¹⁷⁾ predstavuje koncepciu tejto transformačnej zmeny. EÚ však nemôže dosiahnuť environmentálne ambície Európskej zelenej dohody tým, že bude konať sama. Faktory spôsobujúce klimatické zmeny a znečisťovanie životného prostredia sú globálne a neobmedzujú sa len v rámci štátnych hraníc. EÚ môže využiť svoj vplyv, odborné znalosti a finančné zdroje na mobilizáciu svojich susedov a partnerov, aby sa k nej na udržateľnú cestu pridali.

Regulačná kapacita EÚ v otázkach životného prostredia sa zvýšila súbežne s rastúcou informovanosťou európskej verejnosti o oblasti životného prostredia.

Prieskumy verejnej mienky za posledné tri desaťročia poukazujú na širokú podporu ochrany životného prostredia medzi občanmi EÚ. Koncom osemdesiatych rokov sa v rámci prieskumov Eurobarometra zistilo, že problémy životného prostredia patrili medzi hlavné obavy občanov vo všetkých členských štátoch. Dnes je záujem

verejnosti o životné prostredie nespochybniteľný: podľa prieskumu Eurobarometra z roku 2017 sa 94 % občanov EÚ domnievalo, že ochrana životného prostredia je pre nich dôležitá osobne. V tejto súvislosti sa EÚ so svojimi vlastnými špecifikami a nástrojmi ukázala ako účinná hnacia sila v oblasti ochrany životného prostredia v Európe. EÚ zavádza ambicióznú a transformačnú stratégiu zelenej transformácie s cieľom čeliť výzvam, ktoré pred nami stoja v kľúčových oblastiach našich hospodárstiev a spoločností. Jej sekundárne právne predpisy teraz zahŕňajú veľké množstvo oblastí vo všetkých odvetviach, aby sa splnila ambícia Európskej zelenej dohody: urobiť z Európy prvý klimaticky neutrálny kontinent na svete.

Rozsah environmentálneho práva je dnes obzvlášť široký. Táto kapitola sa sústreďí na skúmanie troch oblastí s cieľom ukázať vývoj v ochrane životného prostredia v EÚ:

⁽⁴¹⁷⁾ Európska komisia, Európska zelená dohoda [COM(2019) 640 final].

- viac ako 40 rokov formovania právnych predpisov a judikatúry na ochranu občanov pred znečistením ovzdušia,
- budovanie environmentálnej demokracie, ktorá sa ukázala ako nevyhnutná pre dôsledné uplatňovanie environmentálneho práva v celej EÚ a pre zaručenie práv občanov,
- potreba prekročiť obvyklú sféru vplyvu EÚ a riešiť globálne dôsledky zmeny klímy a hrozby pre životné prostredie.

2. Dýchanie čistejšieho vzduchu: ako viac ako štyri desaťročia právnych predpisov Európskej únie o kvalite okolitého ovzdušia a ich výklad Súdnym dvorom zvýšili ochranu zdravia občanov

Čistý vzduch je nevyhnutný nielen pre ľudské zdravie, ale aj pre zdravie životného prostredia. Poskytuje viacero hospodárskych a spoločenských prínosov. Existujú presvedčivé dôkazy o škodlivých účinkoch znečistenia ovzdušia. Informovanosť verejnosti o problémoch, akými sú kyslé dažde a cezhraničný prenos znečisťujúcich látok na veľké vzdialenosti, sa zvýšila v 70. rokoch 20. storočia. EÚ okrem regulácie emisií pri zdroji (napr. z priemyselných zariadení alebo spaľovacích motorov) stanovila limity prijateľných koncentrácií znečisťujúcich látok v okolitom ovzduší s cieľom chrániť všeobecné zdravie občanov. Odkedy Komisia navrhla prvú smernicu o normách kvality ovzdušia v roku 1976 ⁽⁴¹⁸⁾, došlo k aktualizáciám právnych predpisov, v ktorých sa rozšíril rozsah a obsah požiadaviek na čistý vzduch. Bohatá judikatúra Súdneho dvora sa zároveň zaoberala praktickými otázkami vyplývajúcimi z uplatňovania pravidiel kvality ovzdušia a neustále sa vyvíja v prebiehajúcich konaniach. Nasledujúce časti opisujú kroky, ktoré sa prijali s cieľom znížiť koncentrácie znečisťujúcich látok v okolitom ovzduší, a z toho vyplývajúca právna ochrana občanov.

2.1. Limitné hodnoty kvality ovzdušia: zavedenie na úrovni Európskej únie a transpozícia do záväzného vnútroštátneho práva

Prvá smernica o limitných hodnotách kvality ovzdušia bola schválená v roku 1980 a týkala sa oxidu siričitého a rozptýlených častíc ⁽⁴¹⁹⁾. Členské štáty podľa nej mali prijať primerané opatrenia na zabezpečenie toho, aby od 1. apríla 1983 bola koncentrácia týchto znečisťujúcich látok v atmosfére pod limitnými hodnotami, ktoré sú v nej stanovené.

⁽⁴¹⁸⁾ Európska komisia, Návrh smernice Rady o normách ochrany zdravia pre oxid siričitý a suspendované častice v mestskom ovzduší (Ú. v. ES C 63, 19.3.1976, s. 5).

⁽⁴¹⁹⁾ Smernica Rady z 15. júla 1980 o limitných hodnotách pre kvalitu ovzdušia a smerných hodnotách oxidu siričitého a rozptýlených častíc (80/779/EHS) (Ú. v. ES L 229, 30.8.1980, s. 30).

Keď členské štáty preberali pravidlá smernice, vyvstala otázka, či je postačujúce začleniť limitné hodnoty do administratívneho ustanovenia vo forme obežníka. Komisia usúdila, že to nie je dostatočne záväzné, a predložila vec Súdnemu dvoru. Vo svojom rozsudku z roku 1991 Súdny dvor prijal tento výklad. Pripomenul, že ak je cieľom smernice vytvoriť práva pre jednotlivcov, dotknuté osoby sa môžu spoľahnúť na plný rozsah svojich práv a prípadne si ich uplatniť pred vnútroštátnymi súdmi. Zdôraznil, že povinnosť stanovovať limitné hodnoty bola uložená najmä v záujme ochrany ľudského zdravia. Súdny dvor uviedol, že vždy, keď by prekročenie limitných hodnôt mohlo ohroziť ľudské zdravie, dotknuté osoby musia mať možnosť dovolávať sa záväzných pravidiel, aby si mohli uplatniť svoje práva. Súdny dvor preto rozhodol, že smernica sa musí prebrať s nespochybniteľnou právnou záväznosťou a špecificky, presne a jednoznačne, čo je nevyhnutné na to, aby boli splnené požiadavky právnej istoty ⁽⁴²⁰⁾.

2.2. Právo osôb dotknutých prekročením limitných hodnôt presadzovať osobitné povinnosti na zlepšenie kvality ovzdušia pred súdom

V nasledujúcich rokoch boli stanovené limitné hodnoty pre ďalšie škodlivé znečisťujúce látky ⁽⁴²¹⁾. Otázkou však zostávalo, čo majú orgány pri prekročení limitných hodnôt robiť. V druhej generácii smerníc sa podrobnejšie stanovuje, ako musia vnútroštátne orgány riešiť tieto situácie. Konkrétne sa v roku 1996 dohodlo, že ak existuje riziko prekročenia, orgány musia vypracovať akčné plány s uvedením opatrení, ktoré sa majú prijať na zníženie tohto rizika a na obmedzenie trvania takého prípadu ⁽⁴²²⁾.

V roku 2008 Súdny dvor rozhodol, že jednotlivci majú právo požadovať primerané akčné plány pred vnútroštátnymi súdmi.

Obyvateľ oblasti, v ktorej boli prekročené limitné hodnoty pre jemné tuhé častice, podnikol právne kroky proti miestnym orgánom a požiadal ich, aby určili opatrenia, ktoré treba prijať na zabezpečenie dodržiavania limitných hodnôt. Súdny dvor rozhodol, že osoby priamo dotknuté prekročením môžu požiadať príslušné orgány

o vypracovanie akčného plánu. Pokiaľ ide o obsah tohto plánu, Súdny dvor uznal, že orgány majú priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o opatrenia potrebné na zníženie prekročenia, s prihliadnutím na rôzne protichodné záujmy. Obmedzenia tejto voľnej úvahy, ktoré súvisia s primeranosťou opatrení, však môžu overiť vnútroštátne súdy ⁽⁴²³⁾. Z potvrdzujúceho rozsudku z roku 2014 vyplýva, že primeranosť akčného plánu môže napadnúť aj mimovládna organizácia (MVO) na ochranu životného prostredia ⁽⁴²⁴⁾. Vnútroštátne súdy môžu uplatniť účinné

⁽⁴²⁰⁾ Rozsudok z 30. mája 1991, Komisia/Nemecko, C-361/88, EU:C:1991:224, body 12 – 21.

⁽⁴²¹⁾ Pozri napríklad smernicu Rady 82/884/EHS z 3. decembra 1982 o limitnej hodnote olova v ovzduší (Ú. v. ES L 378, 31.12.1982, s. 15) a smernicu Rady 85/203/EHS zo 7. marca 1985 o normách kvality ovzdušia pre oxid dusičitý (Ú. v. ES L 87, 27.3.1985, s. 1).

⁽⁴²²⁾ Článok 7 ods. 3 smernice Rady 96/62/ES z 27. septembra 1996 o posudzovaní a riadení kvality okolitého ovzdušia (Ú. v. ES L 296, 21.11.1996, s. 55).

⁽⁴²³⁾ Rozsudok z 25. júla 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, body 39 a 46.

⁽⁴²⁴⁾ Rozsudok z 19. novembra 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 56.

donucovacie prostriedky stanovené vo vnútroštátnom práve, ak orgány odmietnu vyhovieť takýmto rozhodnutiam ⁽⁴²⁵⁾.

Okrem toho môžu dotknuté osoby požiadať orgány, aby zmerali kvalitu ovzdušia na najvhodnejších miestach.

Súdny dvor sa zaoberal prípadom, v ktorom niekoľko obyvateľov požiadalo vnútroštátny súd o overenie vzorkovacieho miesta na meranie kvality ovzdušia v ich meste. Európsky zákonodarca stanovil podrobné pravidlá, podľa ktorých sa vzorkovacie miesta majú nachádzať v oblastiach s rôznou úrovňou kvality ovzdušia. Vzorkovacie miesta by pritom mali byť reprezentatívne pre určitý typ oblasti, aby sa zabránilo malým výrazne odlišným výsledkom. Mali by existovať aj vzorkovacie miesta, ktoré sú reprezentatívne pre oblasti s najvyššími koncentraciami znečisťujúcej látky. Podľa týchto pravidiel sa výber miesta musí vykonať na základe spoľahlivých vedeckých údajov a dôkazov ⁽⁴²⁶⁾. Súdny dvor považoval umiestnenie vzorkovacích miest za kľúčové pre systém hodnotenia a zlepšovania kvality ovzdušia. Zistil, že pravidlá sú dostatočne jasné a bezpodmienečné, aby sa na ne mohli jednotlivci odvolávať proti orgánom. Preto, keď orgány rozhodujú o umiestnení vzorkovacích miest, osoby, ktorých sa prekroenie limitných hodnôt priamo dotýka, môžu požiadať súd o overenie, či vybrané miesta spĺňajú kritériá stanovené zákonodarcom EÚ, a teda zostávajú v medziach voľnej úvahy orgánov ⁽⁴²⁷⁾.

2.3. Odstránenie možnosti predĺženia obdobia na dosiahnutie limitných hodnôt aj v najviac znečistených oblastiach

Ďalšou veľkou revíziou smerníc sa ešte viac zvýšila úroveň ochrany. Limitné hodnoty boli znížené pre obzvlášť problematické znečisťujúce látky. Okrem toho bolo špecifikované, že keď je koncentrácia znečisťujúcej látky nad limitom, v plánoch kvality ovzdušia sa musí zabezpečiť, aby bolo obdobie, keď sú hodnoty prekročené, čo najkratšie ⁽⁴²⁸⁾. Tieto zmeny v spojení s rozvinutou judikatúrou ilustrujú význam právnych následkov v prípade porušenia limitných hodnôt. V dôsledku toho sa objavili nové požiadavky na presnejšie vymedzenie situácií, ktoré predstavujú porušenie limitných hodnôt.

Najprv sa objasnili podmienky, za ktorých by sa mohlo predĺžiť obdobie na dosiahnutie limitných hodnôt. V legislatívnych pravidlách sa uznalo, že je možné, že z dôvodu nepriaznivých klimatických podmienok alebo cezhraničných príspevkov nebude možné dosiahnuť súlad s limitnými hodnotami vo všetkých oblastiach súčasne. Ustanovilo sa v nich teda možné predĺženie lehôt na dosiahnutie hodnôt až o 5 rokov v konkrétnych oblastiach. Súdny dvor rozhodol, že týmto sa členským štátom zakazuje odkladať dosiahnutie limitných hodnôt na obdobie po tomto predĺžení. Aj počas tohto obdobia boli členské štáty povinné podať žiadosť

⁽⁴²⁵⁾ Rozsudok z 19. decembra 2019, Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, bod 40.

⁽⁴²⁶⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe (Ú. v. EÚ L 152, 11.6.2008, s. 1), príloha III, najmä časti B a D.

⁽⁴²⁷⁾ Rozsudok z 26. júna 2019, Craeynest a i., C-723/17, EU:C:2019:533, body 44 – 47.

⁽⁴²⁸⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe (Ú. v. EÚ L 152, 11.6.2008, s. 1).

Medzitým tieto lehoty na prípustné predĺženie uplynuli, takže limitné hodnoty sa teraz musia uplatňovať rovnako v celej EÚ bez výnimky.

o predĺženie, v ktorej preukázali, že súlad s hodnotami nebolo možné dosiahnuť skôr. Zároveň museli prijať primerané opatrenia na znižovanie znečistenia ovzdušia. Komisia mohla namietat proti predĺženiu, ak úsilie stanovené v plánoch kvality ovzdušia nebolo dostatočné na dosiahnutie súladu pred uplynutím novej lehoty ⁽⁴²⁹⁾.

Po druhé, niektoré orgány tvrdili, že na dodržanie limitných hodnôt stačilo, aby priemer meraní vykonaných na všetkých vzorkovacích miestach v konkrétnej oblasti zostal pod touto hodnotou. To by orgánom umožnilo kompenzovať vysoko znečistené oblasti tým, že niektoré oblasti budú mať dobrú kvalitu ovzdušia. Osoby žijúce vo vysoko znečistenej oblasti však zastávali názor, že limitné hodnoty musia byť dodržané na každom vzorkovacom mieste. Keď vnútroštátny súd požiadal Súdny dvor, aby túto otázku vyriešil, Súdny dvor pripomenul, že kritériá umiestňovania vzorkovacích miest si vyžadujú, aby orgány zbierali údaje, ktoré sú reprezentatívne pre oblasti rovnakého typu. Údaje by mali príslušným orgánom umožniť nielen poznať úroveň znečistenia ovzdušia na každom vzorkovacom mieste, ale aj odvodiť kvalitu ovzdušia v iných podobných oblastiach. Vzhľadom na to, že pravidlá sú určené na ochranu ľudského zdravia a boj proti emisiám znečisťujúcich látok, je potrebné určiť skutočnú kvalitu ovzdušia na každom vzorkovacom mieste, a nielen priemer všetkých vzorkovacích miest v oblasti. Úroveň znečistenia vyššia ako limitná hodnota nameraná na jednom vzorkovacom mieste je teda dostatočná na stanovenie prekročenia ⁽⁴³⁰⁾.

2.4. Zvýšená miera presadzovania práva zo strany Komisie na dosiahnutie cieľov v oblasti čistého ovzdušia

Aj keď sa vďaka pravidlám kvality ovzdušia dostali úrovně mnohých znečisťujúcich látok pod limitné hodnoty, prekračovanie kľúčovými znečisťujúcimi látkami s významnými vplyvmi na zdravie pretrvávalo, a to najmä v mestských oblastiach. V tejto súvislosti Komisia iniciovala rozsiahle politické úsilie EÚ na podporu a uľahčenie opatrení, ktoré členské štáty potrebujú na splnenie svojich cieľov. Súčasne sa zvýšilo centrálné presadzovanie práva prostredníctvom konaní o nesplnení povinnosti. Od roku 2018 Komisia začala konanie na Súdnom dvore v 14 nových prípadoch nesplnenia povinnosti, ktoré boli zamerané na oxid dusičitý a tuhé častice ako dve hlavné znečisťujúce látky. Tieto žaloby sa týkali nedodržania limitných hodnôt a nedostatočnosti plánov kvality ovzdušia.

Všetkých deväť rozsudkov, ktoré Súdny dvor doteraz vydal v týchto prípadoch nesplnenia povinnosti, plne potvrdzuje stanovisko Komisie. Hodnotením plánov kvality ovzdušia v jednotlivých prípadoch sa v rozsudkoch ďalej špecifikujú požiadavky na opatrenia prijaté vnútroštátnymi orgánmi. Súdny dvor zistil niekoľko opakujúcich sa nedostatkov, ktoré v kontexte

⁽⁴²⁹⁾ Rozsudok z 19. novembra 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, bod 33.

⁽⁴³⁰⁾ Rozsudok z 26. júna 2019, Craeynest a i., C-723/17, EU:C:2019:533, body 62 – 67.

celkového hodnotenia môžu slúžiť ako ukazovateľ toho, či sú opatrenia dostatočné na to, aby obdobia, keď sú hodnoty prekročené, boli čo najkratšie.

Dôležitý prvý ukazovateľ spočíva v trvaní prekročenia. Ak sú limitné hodnoty v určitom regióne systematicky a trvalo porušované niekoľko rokov, znamená to, že opatrenia stanovené v existujúcom pláne kvality ovzdušia sú nedostatočné ⁽⁴³¹⁾. Ak príslušné orgány čakajú príliš dlho a nechajú prekročenia pokračovať dlhší čas, kým začnú konať, je to ďalší znak porušenia ich povinností. Platí to aj v prípade, keď sa prijímú plány kvality ovzdušia, ale lehoty na splnenie cieľov kvality ovzdušia sú príliš veľkorysé. V plánoch kvality ovzdušia sa musí nájsť rovnováha medzi minimalizovaním rizika znečistenia a rešpektovaním protichodných záujmov rôznych verejných a súkromných zainteresovaných strán; nemôžu však umožňovať neprimerane dlhú a potenciálne neurčitú lehotu na splnenie limitných hodnôt ⁽⁴³²⁾.

V každom prípade si účinná reakcia na prekročenia vyžaduje dostatočný stupeň analýzy príčin, predpokladaných opatrení a očakávaných prínosov. Plány kvality ovzdušia preto musia obsahovať časový harmonogram ich vykonávania a musí sa v nich odhadovať plánované zlepšenie kvality ovzdušia a čas potrebný na dosiahnutie ich cieľov ⁽⁴³³⁾. Prijaté opatrenia musia byť dostatočne podrobné a jasné. Malo by sa v nich uvádzať, do akej miery sú právne záväzné ⁽⁴³⁴⁾. Napokon, každý plán kvality ovzdušia sa musí riadne dodržiavať. Ak sa nevykonávajú opatrenia oznámené v pláne kvality ovzdušia, je to takisto známkou toho, že orgány nedodržiali čo najkratšie obdobie, keď sú hodnoty prekročené ⁽⁴³⁵⁾.

2.5. Budúci vývoj

Úsilie vynaložené počas viac ako štyroch desaťročí výrazne zlepšilo ochranu občanov EÚ pred škodlivými koncentráciami znečisťujúcich látok. V súčasnosti existujú normy kvality ovzdušia pre 12 znečisťujúcich látok. V pravidlách sa stanovuje spôsob merania znečisťujúcich látok a spôsob reakcie na prekročenie limitných hodnôt. Všetky dotknuté osoby majú právo obrátiť sa na súd, aby overil presné miesta, kde sa meria znečistenie, a aby určil, či plány kvality ovzdušia prijaté v ich oblasti sú dostatočné na to, aby boli prekročenia čo najkratšie.

⁽⁴³¹⁾ Rozsudok z 30. apríla 2020, Komisia/Rumunsko (Prekračovanie limitných hodnôt pre PM10), C-638/18, EU:C:2020:334, bod 122.

⁽⁴³²⁾ Rozsudok z 10. novembra 2020, Komisia/Taliansko (Prekračovanie limitných hodnôt pre PM10), C-644/18, EU:C:2020:895, body 142 a 154.

⁽⁴³³⁾ Rozsudok z 28. apríla 2022, Komisia/Francúzsko (Prekračovanie limitných hodnôt pre PM10), C-286/21, EU:C:2022:319, bod 73.

⁽⁴³⁴⁾ Rozsudok zo 4. marca 2021, Komisia/Spojené Kráľovstvo (Prekračovanie limitných hodnôt pre NO2), C-664/18, EU:C:2021:171, body 147 – 149.

⁽⁴³⁵⁾ Rozsudok z 3. februára 2021, Komisia/Maďarsko (Prekračovanie limitných hodnôt pre PM10), C-637/18, EU:C:2021:92, bod 126.

Nové vedecké poznatky, meniace sa technológie a zvýšená informovanosť viedli k ďalšiemu právnemu vývoju, ktorý zlepšuje kvalitu ovzdušia v EÚ. Tieto pokroky sa vyskytujú v judikatúre, ako aj v právnych predpisoch.

V jednej prebiehajúcej veci sa obyvateľ oblasti, v ktorej sa prekračujú limitné hodnoty, domáha odškodnenia od úradov.

Tento obyvateľ tvrdí, že znečistenie ovzdušia v oblasti, kde žije, mu poškodilo zdravie. Vnútroštátny súd, ktorý prejednáva spor, predložil Súdnemu dvoru otázku, či jednotlivci môžu žiadať od štátu náhradu za ujmu na zdraví spôsobenú porušením limitných hodnôt EÚ, a ak áno, za akých podmienok. Generálna

advokátka vo svojom stanovisku zastávala názor, že porušenie právnych predpisov o kvalite ovzdušia môže viesť k vzniku práva na náhradu od štátu ⁽⁴³⁶⁾.

V legislatívnej oblasti Komisia pracuje na preskúmaní právnych predpisov o kvalite ovzdušia v rámci Európskej zelenej dohody. Cieľom je lepšie zosúladiť limitné hodnoty s vývojom vedeckých poznatkov vrátane najnovších odporúčaní Svetovej zdravotníckej organizácie. Okrem toho sa pri preskúmaní hľadajú spôsoby, ako zabezpečiť spoľahlivejšie monitorovanie kvality ovzdušia a prijímanie plánov kvality ovzdušia. Napokon sa zvažujú ustanovenia o sankciách a informovaní verejnosti s cieľom zlepšiť budúce vykonávanie pravidiel. Na základe týchto hodnotení má Komisia v úmysle predložiť návrhy legislatívnych zmien, ktoré umožnia EÚ ďalej zlepšovať kvalitu ovzdušia.

3. Priblíženie ochrany životného prostredia občanom Európskej únie prostredníctvom súdnych sporov: prístup k informáciám týkajúcim sa životného prostredia a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia podľa práva Európskej únie

3.1. Úvod

Vykonávanie týchto práv v konkrétnych oblastiach, ktoré sú vo veľkej miere upravené v environmentálnom práve EÚ, ako je ochrana vodných zdrojov alebo chránených druhov, bolo často testované na súdoch EÚ. Je to ešte evidentnejšie, odkedy boli tieto práva koncipované ako procesné práva v Aarhuskom dohovore ⁽⁴³⁷⁾.

⁽⁴³⁶⁾ Návrhy generálnej advokátky Kokott prednesené 5. mája 2022, JP/Ministre de la Transition écologique a Premier ministre, C-61/21, EU:C:2022:359, prebiehajúce konanie.

⁽⁴³⁷⁾ Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia bol podpísaný 25. júna 1998 a schválený v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 o uzavretí v mene Európskeho spoločenstva Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Ú. v. EÚ L 124, 17.5.2005, s. 1).

3.2. Prístup k informáciám týkajúcim sa životného prostredia

3.2.1. Stanovenie hraníc: ďalekosiahle účinky pojmu „emisie do životného prostredia“

Podľa Aarhuského dohovoru žiadny orgán verejnej moci, ktorý prijme žiadosť o informácie o emisiách do životného prostredia, nemôže odmietnuť poskytnutie prístupu k týmto informáciám z dôvodu ochrany obchodných záujmov [článok 4 písm. d)]. Toto je uvedené v prvej vete článku 6 ods. 1 aarhuského nariadenia ⁽⁴³⁸⁾, ktoré v kombinácii s ustanoveniami nariadenia (ES) č. 1049/2001 ⁽⁴³⁹⁾ prispieva k vykonávaniu Aarhuského dohovoru v EÚ.

Napriek prijatiu týchto nariadení bolo jasné vymedzenie pojmu „emisie“ prijaté v práve EÚ až o nejaký čas neskôr. Súdny dvor nakoniec objasnil toto vymedzenie vo veci Komisia/Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe ⁽⁴⁴⁰⁾, ktorá sa týkala žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí uvedených v spise týkajúcom sa povolenia na uvedenie glyfosátu na trh. Súdny dvor uviedol, že hoci sa význam „emisie“ líši v závislosti od oblasti práva EÚ, ktoré sa uplatňovalo ⁽⁴⁴¹⁾, pojem uvedený v prvej vete článku 6 ods. 1 aarhuského nariadenia má samostatný význam. Tento pojem sa rozširuje na údaje, ktoré umožnia verejnosti vedieť, čo sa skutočne uvoľňuje do životného prostredia alebo čo možno očakávať, že sa uvoľní do životného prostredia za normálnych alebo realistických podmienok používania výrobku alebo látky. To znamená podmienky používania, ktoré prevládajú v oblasti, kde sa má daný výrobok alebo látka používať.

V dôsledku toho sa podľa Súdneho dvora musí tento pojem vykladať tak, že zahŕňa najmä údaje týkajúce sa povahy, zloženia, množstva, času a miesta skutočných alebo predvídateľných emisií tohto výrobku alebo tejto látky za uvedených podmienok.

A napokon, Súdny dvor usúdil, že pojem informácie týkajúce sa emisií do životného prostredia zahŕňa aj iné typy informácií, ako napríklad informácie umožňujúce verejnosti overiť vyhodnotenie skutočných alebo predvídateľných emisií, na základe ktorého príslušný orgán povolil daný výrobok alebo látku ⁽⁴⁴²⁾. Vyplýva to zo skutočného účelu aarhuského nariadenia.

Aarhuské nariadenie však nie je jediným právnym predpisom EÚ, ktorý prispieva k vykonávaniu Aarhuského dohovoru. Keďže dohovor ratifikovali jednotlivé členské štáty aj EÚ, EÚ prijala aarhuskú smernicu ⁽⁴⁴³⁾ s cieľom zabezpečiť, aby členské štáty pri transpozícii environmentálneho

⁽⁴³⁸⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 264, 25.9.2006, s. 13).

⁽⁴³⁹⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 31.5.2001, s. 43).

⁽⁴⁴⁰⁾ Rozsudok z 23. novembra 2016, Komisia/Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889.

⁽⁴⁴¹⁾ Rozsudok z 23. novembra 2016, Komisia/Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, bod 64.

⁽⁴⁴²⁾ Rozsudok z 23. novembra 2016, Komisia/Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, body 79 – 80.

⁽⁴⁴³⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. februára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS (Ú. v. EÚ L 41, 14.2.2003, s. 26).

práva EÚ do svojich vnútroštátnych právnych predpisov dodržiavali Aarhuský dohovor. V tejto smernici sa teda stanovuje, že prístup k informáciám o životnom prostredí sa musí poskytnúť, ak sa tieto informácie týkajú emisií do životného prostredia (článok 4 ods. 2 druhý pododsek). Vo veci Bayer ⁽⁴⁴⁴⁾, ktorá sa týkala žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí týkajúcich sa biocídov a prípravkov na ochranu rastlín, Súdny dvor vyložil toto ustanovenie rovnakým spôsobom, ako vyložil článok 6 ods. 1 aarhuského nariadenia ⁽⁴⁴⁵⁾, hoci s podrobnejšími odkazmi na cieľ a účel Aarhuského dohovoru ⁽⁴⁴⁶⁾. V oboch prípadoch hospodárske subjekty tvrdili, že poskytnutie prístupu k požadovaným informáciám by predstavovalo porušenie dôvernosti obchodných informácií. Súdny dvor dospel k názoru, že verejný orgán, ktorý sa zaoberá žiadosťou o prístup k informáciám o životnom prostredí týkajúcich sa emisií (ako boli skôr vymedzené), bez ohľadu na to, či je táto žiadosť podaná vnútroštátnemu orgánu alebo inštitúcii alebo orgánu EÚ, nebude môcť vyvážiť rôzne záujmy. Verejný orgán teda nebude schopný vyvážiť environmentálnu transparentnosť na jednej strane a napríklad rešpektovanie dôvernosti obchodných informácií na druhej strane. Preto, keď ide o emisie, prístup k informáciám o životnom prostredí musí byť zabezpečený, aj keď je to na úkor obchodných záujmov hospodárskych subjektov.

3.2.2. Vymedzenie pojmu verejné orgány podľa „aarhuského práva“

Smernica 2003/4/ES bola základom inej dôležitej veci, v ktorej musel Súdny dvor objasniť hranice vymedzenia pojmu „verejný orgán“, čo je kľúčový pojem v tom, čo možno nazvať „aarhuské právo“, t. j. Aarhuský dohovor, aarhuské nariadenie a aarhuská smernica. Podľa dohovoru orgán „konajúci“ s právomocou zákonodarcu nemožno považovať za verejný orgán. To znamená, že takýto orgán sa nemôže zaoberať žiadosťou o prístup k informáciám o životnom prostredí.

Inými slovami, hoci je dôležitá transparentnosť administratívnej činnosti v oblasti životného prostredia, ochrana demokracie je ešte dôležitejšia.

Súdny dvor vysvetlil toto pravidlo v rozsudku Flachglas Torgau ⁽⁴⁴⁷⁾. V tejto veci musel Súdny dvor rozhodnúť, či činnosť ministra, ktorý navrhuje právny predpis o prijatí plánu povolení na emisie skleníkových plynov, možno považovať za orgán vykonávajúci funkciu zákonodarcu v súlade s článkom 2 ods. 2 aarhuskej smernice. Ak by to tak bolo, ministerstvo by podľa tohto ustanovenia smernice

mohlo okamžite zamietnuť žiadosť o prístup k informáciám o životnom prostredí. Súdny dvor sa domnieval, že vylúčenie orgánu, ktorý koná vo funkcii „zákonodarcu“ z pojmu verejný orgán, je odôvodnené potrebou umožniť členským štátom „zabezpečiť riadny priebeh zákonodarného procesu“, ako sa stanovuje v ich ústavnoprávnych predpisoch ⁽⁴⁴⁸⁾.

⁽⁴⁴⁴⁾ Rozsudok z 23. novembra 2016, Bayer CropScience a Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890.

⁽⁴⁴⁵⁾ Rozsudok z 23. novembra 2016, Bayer CropScience a Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, bod 79.

⁽⁴⁴⁶⁾ Rozsudok z 23. novembra 2016, Bayer CropScience a Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, bod 54.

⁽⁴⁴⁷⁾ Rozsudok zo 14. februára 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71.

⁽⁴⁴⁸⁾ Rozsudok zo 14. februára 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, bod 43.

Súdny dvor takisto poukázal na to, že keďže každý členský štát má inú právnu tradíciu, pojem „orgán konajúci s právomocou zákonodarcu“ sa musí vykladať „funkčným“ spôsobom ⁽⁴⁴⁹⁾. To znamená, že pri výklade tohto pojmu sa musí venovať pozornosť tomu, čo daný orgán skutočne robí, a nie jeho názvu uvedenému vo vnútroštátnom práve. Slová „s právomocou zákonodarcu“ by potom mohli označovať orgán konajúci ako zákonodarca, pričom nie je samotným zákonodarcom, ako je to v prípade ministerstva, ktoré pripravuje legislatívny návrh. Súdny dvor však poukázal na to, že riziko narušenia riadneho priebehu zákonodarného procesu už neexistuje, „len čo tento proces dospeje ku koncu“ ⁽⁴⁵⁰⁾. Je jasné, že treba nájsť správnu rovnováhu medzi rešpektovaním demokracie a zabezpečením transparentnosti v záležitostiach životného prostredia.

3.3. Konanie na súde v záujme ochrany životného prostredia: zabezpečenie úlohy mimovládnych organizácií pri ochrane životného prostredia

3.3.1. Zastať sa životného prostredia a postavenie pred súdom: veci týkajúce sa slovenských medveďov

Vo veci Lesoochránárske zoskupenie (LZ) (slovenská mimovládna organizácia pôsobiaca v oblasti ochrany životného prostredia), ktorá je známa aj ako prvá vec týkajúca sa slovenských medveďov ⁽⁴⁵¹⁾, lesoochránárske zoskupenie napadlo odmietnutie štátnej správy, aby sa združenie mohlo zúčastniť na správnom konaní. Tento postup sa týkal udelenia výnimky z pravidiel ochrany určitých chránených živočíchov, ako je medveď hnedý, na ktoré sa vzťahuje smernica o biotopoch ⁽⁴⁵²⁾. Na základe žaloby lesoochránárskeho zoskupenia sa vnútroštátny súd opýtal Súdneho dvora, či má článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru priamy účinok, teda či lesoochránárske zoskupenie mohlo využiť toto ustanovenie pred súdom.

Súdny dvor odpovedal, že článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru nemá priamy účinok.

Podľa Súdneho dvora však vnútroštátny súd musí uviesť do súladu výklad svojho vlastného vnútroštátneho práva so znením a cieľom tohto ustanovenia dohovoru, aby lesoochránárske zoskupenie mohlo napadnúť na súde rozhodnutie, ktoré môže byť v rozpore s environmentálnym právom EÚ ⁽⁴⁵³⁾. Podľa Súdneho dvora by sa environmentálna mimovládna organizácia, akou je lesoochránárske zoskupenie, mohla domáhať účinnej súdnej ochrany svojich „práv“ priznaných environmentálnym právom EÚ ⁽⁴⁵⁴⁾. Tento záver je kľúčom k pochopeniu toho, ako môže konanie podľa článku 267 ZFEÚ posilniť prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. Ustanovenia smernice o biotopoch sa totiž týkajú ochrany životného prostredia vo všeobecnosti

⁽⁴⁴⁹⁾ Rozsudok zo 14. februára 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, bod 49.

⁽⁴⁵⁰⁾ Rozsudok zo 14. februára 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, bod 55.

⁽⁴⁵¹⁾ Rozsudok z 8. marca 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125.

⁽⁴⁵²⁾ Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 22.7.1992, s. 7).

⁽⁴⁵³⁾ Rozsudok z 8. marca 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, bod 51.

⁽⁴⁵⁴⁾ Rozsudok z 8. marca 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, body 47 a 52.

a nie ochrany individuálnych záujmov. V tomto smere je mimovládna organizácia zástupcom všeobecného záujmu o ochranu životného prostredia a má právo žiadať účinnú súdnu ochranu proti porušeniu ustanovení smernice o biotopoch.

V druhom rozsudku vo veciach týkajúcich sa slovenských medveďov Súdny dvor odpovedal na otázku z inej veci, ktorú podalo lesoochrannárske zoskupenie ⁽⁴⁵⁵⁾. V tejto veci mimovládna organizácia nemohla byť účastníkom konania o súhlas s projektom rozšírenia zvernice na chov jelenej zveri na chránenom území. Lesoochrannárske zoskupenie nebolo prijaté ako účastník správneho konania a združenie toto rozhodnutie napadlo na súde. Podľa platných ustanovení mohla mimovládna organizácia napadnúť súhlas len po tom, čo jej bol formálne udelený status účastníka konania týkajúceho sa prijatia tohto súhlasu. Súdny dvor poukázal na to, že environmentálne mimovládne organizácie sú členmi dotknutej verejnosti podľa článku 2 ods. 5 Aarhuského dohovoru, a preto odvodzujú svoje „právo“ na účasť verejnosti z článku 6 dohovoru ⁽⁴⁵⁶⁾. Ešte dôležitejšie je, že Súdny dvor rozhodol, že článok 6 ods. 3 smernice o biotopoch poskytuje aj „právo zúčastniť sa“ na správnom konaní týkajúcom sa vydania súhlasu s plánom alebo projektom, ktorý môže mať významný vplyv na životné prostredie, keď sa má prijať jedno z rozhodnutí uvedených v uvedenom článku ⁽⁴⁵⁷⁾.

V tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, po prvé, že také konanie, na ktorom sa lesoochrannárske zoskupenie pokúsilo zúčastniť, sa má skončiť rozhodnutím, ktoré podlieha článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru o prístupe k spravodlivosti. Po druhé, rozhodol, že toto ustanovenie si vyžaduje široký prístup k spravodlivosti pre dotknutú verejnosť a že členské štáty musia zabezpečiť účinný prístup k spravodlivosti podľa článku 47 Charty základných práv EÚ ⁽⁴⁵⁸⁾. Súdny dvor vyhlásil, že výklad vnútroštátnych súdov nie je v súlade s týmito ustanoveniami, pretože lesoochrannárske zoskupenie sa nemohlo domáhať účinnej ochrany proti rozhodnutiu o odmietnutí postavenia účastníka správneho konania ⁽⁴⁵⁹⁾. Rozsudok je nepochybne prelomovým rozhodnutím pri zabezpečovaní prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, keďže zásady v ňom stanovené sú uplatniteľné na oblasti environmentálneho práva, v ktorých neexistujú žiadne osobitné ustanovenia o účasti verejnosti alebo o prístupe k spravodlivosti.

3.3.2. Na koľko ľudí môže mať vplyv porušenie environmentálneho práva Európskej únie a čo môžu urobiť: odpovede z veci „Holandské ošípané“

Napokon, pri poskytovaní prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia niektoré členské štáty považujú za dôležité, či sa žalobca zúčastnil na správnom konaní, ktoré

⁽⁴⁵⁵⁾ Rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochrannárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838.

⁽⁴⁵⁶⁾ Rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochrannárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, bod 48.

⁽⁴⁵⁷⁾ Rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochrannárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, bod 49.

⁽⁴⁵⁸⁾ Rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochrannárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, body 58 – 63.

⁽⁴⁵⁹⁾ Rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochrannárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, bod 63; podľa tohto výkladu, po prvé námietka na súde proti uvedenému zamietnutiu sa nemusí nevyhnutne preskúmať v konaní týkajúcom sa vydania súhlasu a po druhé, námietka sa automaticky zamietne ihneď, ako sa vydá súhlas s týmto projektom.

viedlo k prijatiu opatrenia, ktoré bolo neskôr napadnuté na súde. K tomu dochádza, okrem iných situácií, keď sa jednotlivec alebo združenie odvoláva na článok 6 Aarhuského dohovoru, v ktorom je zakotvené právo na účasť verejnosti na environmentálnych postupoch. Keď teda členské štáty stanovujú tieto postupy, hlavný problém zlučiteľnosti s Aarhuským dohovorom vyplýva zo vzájomného pôsobenia medzi týmito správnym konaním a súdnym preskúmaním. Vo veci *Stichting Varkens in Nood* ⁽⁴⁶⁰⁾ poskytol Súdny dvor ďalšie dôležité objasnenia pri riešení rôznych kategórií žalobcov, ktorí sú uvedení v dohovore, teda „verejnosť“ aj „dotknutá verejnosť“, ako sú vymedzené v článku 2 ods. 4 a 5 dohovoru. V týchto ustanoveniach sa rozlišuje verejnosť ako „dotknutá“ vo vzťahu k verejnosti vo všeobecnosti v tom zmysle, že dotknutá verejnosť je v podstate kategóriou zahŕňajúcou environmentálne mimovládne organizácie a žalobcov, ktorí sa môžu dovolávať porušení svojich práv napríklad v dôsledku porušenia environmentálneho práva EÚ alebo narušenia záujmu o zabezpečenie dodržiavania svojich práv. Konkrétnejším príkladom je rozhodnutie Súdneho dvora vo veci *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a i.* ⁽⁴⁶¹⁾, v ktorom dospel k záveru, že medzi členov dotknutej verejnosti patria jednotlivci, ktorí tvrdia, že došlo k porušeniu ich práv v dôsledku znečistenia, ako napríklad používatelia studne. Podobne podľa veci *Folk* ⁽⁴⁶²⁾ môže byť členom dotknutej verejnosti aj niekto, kto loví v riečnych vodách.

Vráťme sa k veci *Stichting Varkens in Nood*, v rozsudku Súdneho dvora sa objasňujú dva podstatné body. Prvým je, že právo na účasť verejnosti sa vzťahuje iba na dotknutú verejnosť a nie na verejnosť vo všeobecnosti ⁽⁴⁶³⁾. Druhým je objasnenie následkov účasti (resp. neúčasti) v predchádzajúcom správnom konaní v ďalšom konaní pred súdom. V tomto prípade holandská mimovládna organizácia napadla vydanie povolenia na výstavbu budovy na chov ošípaných v Holandsku. Vnútroštátny súd požiadal Súdny dvor, aby objasnil podmienky, za ktorých môže byť predchádzajúca účasť na „prípravnom [správnom] konaní vedúcom k prijatiu napadnutého rozhodnutia“ nevyhnutnou podmienkou na podanie súdnych opravných prostriedkov podľa článku 9 ods. 2 a 3 Aarhuského dohovoru. Pokiaľ ide o dotknutú verejnosť, Súdny dvor uviedol, že táto kategória žalobcov musí mať možnosť podať súdne opravné prostriedky bez ohľadu na úlohu, ktorú mohli zohrávať v správnom konaní ⁽⁴⁶⁴⁾. Súdny dvor uviedol, že článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru bráni požiadavkám na prípustnosť súdnych žalôb, ktoré závisia od úlohy, ktorú mimovládna organizácia mohla zohrávať v predchádzajúcom správnom konaní ⁽⁴⁶⁵⁾. To sa však mení, ak žalobu podá verejnosť vo všeobecnosti. V takom prípade sa začne uplatňovať článok 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru ⁽⁴⁶⁶⁾, ktorý nebráni požiadavkám, ako je predchádzajúca účasť na správnom konaní ⁽⁴⁶⁷⁾.

⁽⁴⁶⁰⁾ Rozsudok zo 14. januára 2021, *Stichting Varkens in Nood a i.*, C-826/18, EU:C:2021:7.

⁽⁴⁶¹⁾ Rozsudok z 3. októbra 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a i.*, C-197/18, EU:C:2019:824, body 33 – 34.

⁽⁴⁶²⁾ Rozsudok z 1. júna 2017, *Folk*, C-529/15, EU:C:2017:419, body 43 – 46.

⁽⁴⁶³⁾ Rozsudok zo 14. januára 2021, *Stichting Varkens in Nood a i.*, C-826/18, EU:C:2021:7, body 38 – 39.

⁽⁴⁶⁴⁾ Rozsudok zo 14. januára 2021, *Stichting Varkens in Nood a i.*, C-826/18, EU:C:2021:7, body 55 – 56.

⁽⁴⁶⁵⁾ Rozsudok zo 14. januára 2021, *Stichting Varkens in Nood a i.*, C-826/18, EU:C:2021:7.

⁽⁴⁶⁶⁾ Rozsudok zo 14. januára 2021, *Stichting Varkens in Nood a i.*, C-826/18, EU:C:2021:7, body 61 – 62.

⁽⁴⁶⁷⁾ Rozsudok zo 14. januára 2021, *Stichting Varkens in Nood a i.*, C-826/18, EU:C:2021:7, bod 63.

4. Územné rozšírenie práva Európskej únie: nástroj na riešenie globálnych účinkov zmeny klímy a environmentálnych výziev

4.1. Úvod

Zmena klímy a zhoršovanie životného prostredia sú pre Európu a celý svet existenčnou hrozbou. Na prekonanie týchto výziev spustila Komisia Európsku zelenú dohodu ⁽⁴⁶⁸⁾, svoju stratégiu pre rast Európy a zelenú transformáciu. Európskou zelenou dohodou sa obnovuje záväzok Komisie riešiť klimatické a environmentálne výzvy, akými sú globálne otepľovanie, meniaci sa klíma, riziko vyhynutia veľkého počtu druhov a výzvy súvisiace so znečisťovaním a ničením lesov a oceánov. EÚ určovala trendy hodné nasledovania pri stanovovaní ambiciózných cieľov zníženia čistých emisií skleníkových plynov do roku 2030 aspoň o 55 % v porovnaní s rokom 1990 a príkladom išla aj v úsilí stať sa do roku 2050 prvým klimaticky neutrálnym kontinentom. Tieto ciele už nie sú aspirácie alebo ambície, ale povinnosti stanovené v prvom európskom právnom predpise v oblasti klímy ⁽⁴⁶⁹⁾. Na splnenie tohto záväzku Komisia prijme množstvo opatrení v rôznych oblastiach politiky, ako je zmena klímy, energetika, životné prostredie, mobilita a obehové hospodárstvo.

Výzvy v oblasti klímy a životného prostredia uvedené v Európskej zelenej dohode sa neobmedzujú len na EÚ.

Okrem toho je činnosť EÚ sama osebe nedostatočná a nemôže zabezpečiť globálne zníženie emisií, ktoré svet potrebuje. Preto má EÚ „stavať na svojom postavení globálneho lídra v oblastiach ako klimatické a environmentálne opatrenia“ ⁽⁴⁷⁰⁾ a zapojiť sa do medzinárodnej „diplomacie v záujme zelenej dohody“ s cieľom presadzovať ciele Európskej zelenej dohody na celom svete ⁽⁴⁷¹⁾.

V Európskej zelenej dohode sa takisto identifikuje, aj keď veľmi zbežne, ďalší spôsob, akým môže EÚ riešiť klimatické a environmentálne výzvy na medzinárodnej úrovni: „EÚ ako najväčší jednotný trh na svete môže stanoviť normy, ktoré budú platiť vo všetkých globálnych hodnotových reťazcoch“ ⁽⁴⁷²⁾.

S cieľom reagovať na klimatické a environmentálne výzvy uvedené v Európskej zelenej dohode Komisia zmenila koncepciu právnych predpisov EÚ. Využíva návrhy právnych predpisov EÚ ako

⁽⁴⁶⁸⁾ Európska komisia, Európska zelená dohoda [COM(2019) 640 final].

⁽⁴⁶⁹⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1119 z 30. júna 2021, ktorým sa stanovuje rámec na dosiahnutie klimatickej neutrality a menia nariadenia (ES) č. 401/2009 a (EÚ) 2018/1999 (európsky právny predpis v oblasti klímy) (Ú. v. EÚ L 243, 9.7.2021, s. 1).

⁽⁴⁷⁰⁾ Európska komisia, Európska zelená dohoda [COM(2019) 640 final], s. 1.

⁽⁴⁷¹⁾ Európska komisia, Oznámenie Komisie – Európska zelená dohoda [COM(2019) 640 final], s. 1 – 2 a oddiel 3, s. 20 a nasledujúce.

⁽⁴⁷²⁾ Európska komisia, Európska zelená dohoda [COM(2019) 640 final], s. 22.

nástroj na reguláciu situácií alebo správania mimo EÚ, ktoré sú v rozpore s cieľmi Európskej zelenej dohody, pričom zabezpečuje dodržiavanie zásady nediskriminácie medzi domácimi a dovážanými výrobkami. Spoločným menovateľom v týchto prípadoch je, že situácie alebo správanie, ku ktorým dochádza mimo EÚ, majú vplyv na úroveň ochrany klímy alebo životného prostredia dosiahnutú vnútorným trhom EÚ a na výrobky obiehajúce na tomto trhu.

Uplatňovanie týchto opatrení je vyvolané územným prepojením s EÚ (najmä prístupom na trh), ale hodnotenie súladu s opatreniami si vyžaduje posúdenie správania mimo EÚ a/alebo práva tretích krajín. Tieto opatrenia boli v literatúre klasifikované ako „opatrenia vedúce k územnému rozšíreniu“⁽⁴⁷³⁾ ⁽⁴⁷⁴⁾. Územné rozšírenie by sa malo odlišovať od extraterritoriality – uplatňovania opatrenia, ktoré nezávisí od územného prepojenia s EÚ – ktoré je v rozpore s medzinárodným obyčajovým právom, pokiaľ sa nenájde alternatívny, uznávaný základ jurisdikcie⁽⁴⁷⁵⁾, a ktoré EÚ veľmi zriedka praktizuje⁽⁴⁷⁶⁾.

Opatrenia územného rozšírenia v právnych predpisoch EÚ určené na dosiahnutie cieľov Európskej zelenej dohody preto svojou povahou do určitej miery ovplyvňujú medzinárodnú realizáciu týchto cieľov, pričom presahujú prísne hranice územia EÚ. V literatúre sa ďalej uvádza, že zákonodarca EÚ by mohol za určitých okolností prostredníctvom opatrení vedúcich k územnému rozšíreniu aktívne podporovať výskyt tzv. bruselského efektu⁽⁴⁷⁷⁾. Bruselský efekt sa vzťahuje na jednostrannú schopnosť EÚ regulovať globálny trh⁽⁴⁷⁸⁾. V najnovšej literatúre sa uvádza, že opatrenia, ktoré vedú k územnému rozšíreniu a ktorými sa ukladajú požiadavky uplatňované na úrovni spoločnosti alebo krajiny (t. j. presahujúce úroveň jednotlivých výrobkov alebo transakcií), pravdepodobne aktívne vyvolávajú bruselský efekt⁽⁴⁷⁹⁾. Ak by sa v právnych predpisoch EÚ, ktoré vedú

Územné rozšírenie umožňuje EÚ regulovať správanie alebo situácie vyskytujúce sa mimo EÚ, pokiaľ toto správanie súvisí napríklad s umiestnením výrobu na trh EÚ.

⁽⁴⁷³⁾ Scott, J., *The global reach of EU law* (Celosvetový dosah práva EÚ). In: Cremona, M. a Scott, J. (red.), *EU law beyond EU borders: The extraterritorial reach of EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2019, s. 22.

⁽⁴⁷⁴⁾ V odbornej literatúre prebieha diskusia o podmienkach, za ktorých by sa právne predpisy vedúce k územnému rozšíreniu mali považovať za legitímne; táto kapitola sa touto problematikou viac nezaobrá. Renomovaná autorka v tejto oblasti, Joanne Scott, dospela k záveru, že „čoraz viac sa uznáva, že je prípustné, aby EÚ rozšírila globálny dosah svojich zákonov, keď má zahraničné správanie vážne účinky v rámci EÚ“ [Scott, J., *The global reach of EU law* (Celosvetový dosah práva EÚ). In: Cremona, M. a Scott, J. (red.), *EU law beyond EU borders: The extraterritorial reach of EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2019, s. 63].

⁽⁴⁷⁵⁾ Scott, J., *The new EU 'extraterritoriality'* (Nová „extraterritorialita“ EÚ), *Common Market Law Review*, zv. 51, č. 5, 2014, s. 1345.

⁽⁴⁷⁶⁾ Scott, J., *Extraterritoriality and territorial extension in EU law* (Extraterritorialita a územné rozšírenie v práve EÚ), *The American Journal of Comparative Law*, zv. 62, č. 1, 2014, s. 94; Scott, J., *The global reach of EU law* (Celosvetový dosah práva EÚ). In: Cremona, M. a Scott, J. (red.), *EU law beyond EU borders: The extraterritorial reach of EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2019, s. 24.

⁽⁴⁷⁷⁾ Scott, J., *The global reach of EU law* (Celosvetový dosah práva EÚ). In: Cremona, M. a Scott, J. (red.), *EU law beyond EU borders: The extraterritorial reach of EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2019, s. 32 – 33.

⁽⁴⁷⁸⁾ Bradford, A., *The Brussels Effect: How the European Union rules the world* (Bruselský efekt: ako Európska únia vládne svetu), Oxford University Press, Oxford, 2020, s. 1.

⁽⁴⁷⁹⁾ Scott, J., *The global reach of EU law* (Celosvetový dosah práva EÚ). In: Cremona, M. a Scott, J. (red.), *EU law beyond EU borders: The extraterritorial reach of EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2019, s. 32 – 35.

k územnému rozšíreniu, podporil aj bruselský efekt, malo by to zjavne väčší vplyv na realizáciu cieľov Európskej zelenej dohody na medzinárodnej úrovni.

V tomto oddiele sa uvádzajú príklady opatrení vedúcich k územnému rozšíreniu, ktoré sú zahrnuté v návrhoch Komisie na právne predpisy EÚ na účely dosiahnutia cieľov Európskej zelenej dohody. Bude sa v ňom analyzovať, ako tieto opatrenia ovplyvňujú situácie alebo správanie mimo EÚ, čím prispievajú k medzinárodnej realizácii cieľov Európskej zelenej dohody prostredníctvom územného rozšírenia a bruselského efektu.

4.2. Návrh nariadenia o batériách a použitých batériách ⁽⁴⁸⁰⁾

Návrh nariadenia o batériách a použitých batériách obsahuje pravidlá uplatniteľné na správanie v tretích krajinách v súvislosti s cieľom Európskej zelenej dohody znížiť emisie skleníkových plynov. V kontexte prechodu na čistú energiu má vývoj a výroba batérií pre EÚ strategický význam, najmä v súvislosti s cestnou dopravou. Predpokladá sa, že do roku 2030 bude na cestách EÚ najmenej 30 miliónov elektrických vozidiel s nulovými emisiami. Hoci sa očakáva, že elektrické automobily výrazne znížia emisie skleníkových plynov, majú jednu nevýhodu škodlivú pre životné prostredie: ich batérie. Na jednej strane je potrebné 19-krát zvýšiť globálnu výrobu batérií, aby sa urýchlil prechod na nízkouhlíkové hospodárstvo ⁽⁴⁸¹⁾. Na druhej strane, tento masívny nárast výroby a používania batérií má vplyv na emisie uhlíka vzhľadom na to, že každá batéria má svoju vlastnú uhlíkovú stopu počas svojho životného cyklu. Zmena klímy bola identifikovaná ako druhá najvýznamnejšia kategória vplyvu batérií na životné prostredie ⁽⁴⁸²⁾.

Cieľom navrhovaného nariadenia je preto zabezpečiť, aby mal celkový životný cyklus batérií nízku uhlíkovú stopu ⁽⁴⁸³⁾. Na tento účel sa v navrhovanom nariadení zavádza viacúrovňový prístup, výsledkom ktorého je situácia, že po 1. júli 2027 sa batérie pre elektrické vozidlá a dobíjateľné priemyselné batérie môžu uvádzať na trh EÚ alebo uvádzať do prevádzky len vtedy, ak sa v ich technickej dokumentácii preukazuje, že nahlásená hodnota uhlíkovej stopy počas životného cyklu batérie je nižšia ako maximálny limit stanovený v delegovanom akte Komisie ⁽⁴⁸⁴⁾.

Hodnota uhlíkovej stopy počas životného cyklu batérie zahŕňa uhlík emitovaný počas jej výroby.

Keďže väčšina batérií pre elektrické vozidlá a dobíjateľných priemyselných batérií sa vyrába mimo EÚ, týmto pravidlom sa upravuje správanie mimo EÚ. Zariadenia mimo EÚ vyrábajúce tieto batérie pre trh EÚ musia zabezpečiť, aby

⁽⁴⁸⁰⁾ Európska komisia, Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o batériách a použitých batériách, o zrušení smernice 2006/66/ES a o zmene nariadenia (EÚ) 2019/1020 [COM(2020) 798 final].

⁽⁴⁸¹⁾ Svetové ekonomické fórum a platforma Global Battery Alliance, *A vision for a sustainable battery value chain in 2030: Unlocking the potential to power sustainable development and climate change mitigation* (Vízia udržateľného hodnotového reťazca v oblasti batérií v roku 2030: využitie potenciálu na stimulovanie udržateľného rozvoja a zmiernenia zmeny klímy), World Economic Forum, Kolín, 2019.

⁽⁴⁸²⁾ Odôvodnenie 18 a poznámka pod čiarou č. 31 navrhovaného nariadenia o batériách a použitých batériách.

⁽⁴⁸³⁾ Článok 7 navrhovaného nariadenia o batériách a použitých batériách.

⁽⁴⁸⁴⁾ Článok 7 navrhovaného nariadenia o batériách a použitých batériách, najmä odsek 3.

emisie uhlíka, ktoré vznikajú počas ich výroby, zostali pod určitou úrovňou. Do určitej miery by tieto pravidlá mohli vyvolať aj bruselský efekt ⁽⁴⁸⁵⁾, keďže majú vplyv na množstvo uhlíka, ktoré môže vyprodukovať výrobné zariadenie v tretej krajine. Ak sa batérie pre trhy tretích krajín vyrábajú v rovnakom zariadení ako batérie pre trh EÚ, pravdepodobne sa aj v ich prípade znížia emisie uhlíka vznikajúce pri ich výrobe.

Navrhovaným nariadením sa takisto upravuje správanie mimo EÚ prostredníctvom pravidiel náležitej starostlivosti v dodávateľskom reťazci, ktoré sa vzťahujú na prevádzkovateľov uvádzajúcich batérie pre elektrické vozidlá a dobíjateľné priemyselné batérie na trh EÚ ⁽⁴⁸⁶⁾. Títo prevádzkovatelia musia prijať a oznámiť politiku spoločnosti v oblasti náležitej starostlivosti v dodávateľskom reťazci, ktorá je v súlade s normami stanovenými v usmerneniach Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) týkajúcich sa náležitej starostlivosti ⁽⁴⁸⁷⁾ pre dodávateľské reťazce určitých (kritických) surovín na výrobu batérií ⁽⁴⁸⁸⁾ vrátane kobaltu, prírodného grafitu, lítia a niklu ⁽⁴⁸⁹⁾. Táto politika musí podliehať overeniu treťou stranou. Tieto suroviny dodáva len málo krajín a v niektorých prípadoch môžu nízke štandardy riadenia prehliadať environmentálne a sociálne riziká spojené s ťažbou, spracovaním a obchodovaním s určitými surovinami na účely výroby batérií. Prevádzkovateľ preto musí vo svojom dodávateľskom reťazci identifikovať a posúdiť nepriaznivé vplyvy spojené s určitými kategóriami rizík – ktoré zahŕňajú environmentálne riziká súvisiace so vzduchom, vodou, pôdou a biodiverzitou – v súlade s normami svojej politiky náležitej starostlivosti. Ak sa zistia riziká, musí sa prijať stratégia na predchádzanie alebo zmierňovanie vplyvov.

Hoci sa tieto pravidlá ukladajú hospodárskym subjektom uvádzajúcim batérie na trh EÚ, ich hlavným cieľom je zabezpečiť, aby dodávateľské reťazce týchto subjektov týkajúce sa určitých surovín, ktoré sa z veľkej časti nachádzajú mimo EÚ, spĺňali environmentálne normy, najmä tie, ktoré sú stanovené v medzinárodnom práve. Vzhľadom na to, že táto politika náležitej starostlivosti v dodávateľskom reťazci sa uplatňuje na úrovni spoločnosti, je pravdepodobné, že bude mať vplyv na environmentálnu udržateľnosť batérií vyrobených s použitím rovnakých dodávateľských reťazcov surovín pre trhy tretích krajín, čo povedie k väčšiemu globálnemu vplyvu.

4.3. Návrh nariadenia, ktorým sa zriaďuje mechanizmus kompenzácie uhlíka na hraniciach ⁽⁴⁹⁰⁾

Zmena klímy je globálny problém, ktorý si vyžaduje globálne riešenie. Keďže EÚ zvyšuje svoje ambície v oblasti klímy a v krajinách mimo EÚ prevládajú menej prísne politiky v oblasti

⁽⁴⁸⁵⁾ Ak budú splnené ostatné podmienky pre jeho vyvolanie; pozri Bradford, A., *The Brussels Effect: How the European Union rules the world* (Bruselský efekt: ako Európska únia vládne svetu). Oxford: Oxford University Press, 2020.

⁽⁴⁸⁶⁾ Článok 39 navrhovaného nariadenia o batériách a použitých batériách.

⁽⁴⁸⁷⁾ OECD, *Usmernenie OECD o náležitej starostlivosti pre zodpovedné dodávateľské reťazce nerastných surovín z oblastí zasiahnutých konfliktom a vysokorizikových oblastí: tretie vydanie*, OECD Publishing, Paríž, 2016.

⁽⁴⁸⁸⁾ Na batérie sa používa 6 % až 60 % svetovej produkcie týchto surovín.

⁽⁴⁸⁹⁾ Článok 39 navrhovaného nariadenia o batériách a použitých batériách v spojení s prílohou X k tomuto nariadeniu.

⁽⁴⁹⁰⁾ Pozri aj kapitolu „Mechanizmus Európskej únie na kompenzáciu uhlíka na hraniciach a jeho súlad s právom Svetovej obchodnej organizácie“ vo štvrtej časti tejto knihy.

životného prostredia a klímy, existuje veľké riziko „úniku uhlíka“. Z toho vyplýva, že spoločnosti so sídlom v EÚ by mohli presunúť výrobu s vysokou uhlíkovou náročnosťou do zahraničia s cieľom využiť laxné normy alebo by mohli byť výrobky z EÚ nahradené dovozom s vyššou uhlíkovou náročnosťou. Únik uhlíka môže presunúť emisie mimo EÚ, a preto vážne podkopať úsilie EÚ a celého sveta o riešenie zmeny klímy.

EÚ doteraz zmierňovala únik uhlíka prostredníctvom bezodplatného pridelenia emisných kvót, teda prostredníctvom systému, v ktorom niektoré priemyselné odvetvia dostávajú časť svojich emisných kvót zadarmo, ale vzhľadom na rastúce ambície v oblasti klímy a vyššie ceny uhlíka sa Komisia snaží tieto bezodplatne pridelené kvóty postupne zrušiť. Zároveň sa snaží zaviesť nový mechanizmus kompenzácie uhlíka na hraniciach (ďalej len „mechanizmus CBAM“) ⁽⁴⁹¹⁾, v rámci ktorého sa vyžaduje, aby dovozcovia z EÚ nakupovali certifikáty zodpovedajúce týždennej cene uhlíka v EÚ ⁽⁴⁹²⁾.

Mechanizmus CBAM by sa spočiatku uplatňoval na dovoz v piatich odvetviach s vysokými emisiami, ktoré sa považujú za odvetvia vystavené väčšiemu riziku úniku uhlíka: cement, železo a oceľ, hliník, hnojivá a elektrina ⁽⁴⁹³⁾. Vzťahoval by sa na dovoz tohto tovaru zo všetkých tretích krajín s výnimkou tých, ktoré sa zúčastňujú na systéme EÚ na obchodovanie s emisiami ⁽⁴⁹⁴⁾ alebo na prepojenom mechanizme ⁽⁴⁹⁵⁾. Dovozcovia by mohli požiadať o zníženie počtu certifikátov CBAM, ktoré majú odovzdávať, a to na základe ceny uhlíka zaplatenej v krajine pôvodu ⁽⁴⁹⁶⁾.

Mechanizmus CBAM bude mať významný vplyv na realizáciu cieľov Európskej zelenej dohody posilnením medzinárodnej spolupráce v oblasti klímy a posilnením vlastných cieľov EÚ v oblasti klímy.

Na jednej strane by postupné zavádzanie mechanizmu mohlo podnietiť vlády tretích krajín, aby zaviedli ekologickejšie politiky, a povzbudiť výrobcov z tretích krajín, aby znižovali svoje emisie, najmä ak sú k dispozícii a cenovo dostupné alternatívne nízkouhlíkové technológie, čím by sa podporil bruselský efekt. Na druhej strane sa očakáva, že postupné zrušenie bezodplatne pridelených kvót zvýši motiváciu výrobcov z EÚ k dekarbonizácii.

Nepopierateľné globálne vplyvy mechanizmu CBAM na klímu a životné prostredie, plne v súlade so zásadou nediskriminácie medzi domácimi a zahraničnými výrobcami a právom Svetovej obchodnej organizácie, sú ďalej podložené odborníkmi, ktorí dospeli k záveru, že podobné

⁽⁴⁹¹⁾ Európska komisia, Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje mechanizmus kompenzácie uhlíka na hraniciach [COM(2021) 564 final]. Po vytlačení prvého vydania tejto knihy bol tento návrh prijatý ako nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/956 z 10. mája 2023, ktorým sa zriaďuje mechanizmus uhlíkovej kompenzácie na hraniciach (Ú. v. EÚ L 130, 16.5.2023, s. 52).

⁽⁴⁹²⁾ Článok 21 navrhovaného nariadenia, ktorým sa zriaďuje mechanizmus CBAM.

⁽⁴⁹³⁾ Príloha I k navrhovanému nariadeniu, ktorým sa zriaďuje mechanizmus CBAM.

⁽⁴⁹⁴⁾ Island, Lichtenštajnsko a Nórsko.

⁽⁴⁹⁵⁾ Švajčiarsko.

⁽⁴⁹⁶⁾ Článok 6 ods. 2 písm. c) a článok 9 navrhovaného nariadenia, ktorým sa zriaďuje mechanizmus CBAM.

mechanizmy uhlíkových cieľ sa musia vážne považovať za súčasť arzenálu nových nástrojov, ktoré sa používajú v boji proti zmene klímy ⁽⁴⁹⁷⁾.

4.4. Návrh nariadenia o výrobkoch, ktoré nespôsobujú odlesňovanie ⁽⁴⁹⁸⁾

Odlesňovanie a degradácia lesov, ku ktorým dochádza alarmujúcou rýchlosťou ⁽⁴⁹⁹⁾, prispievajú k celosvetovej klimatickej kríze, najmä preto, že zvyšujú emisie skleníkových plynov prostredníctvom lesných požiarov, ktoré sú s nimi spojené, trvalo odstraňujú kapacity zachytu oxidu uhličitého a znižujú odolnosť postihnutej oblasti voči zmene klímy a jej biodiverzitu.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti Komisia navrhla nariadenie, ktorého cieľom je minimalizovať podiel EÚ na odlesňovaní a degradácii lesov na celom svete a znížiť jej podiel na emisiách skleníkových plynov. Na tento účel sa v navrhovanom nariadení stanovuje, že šesť komodít identifikovaných ako komodity, ktoré s najväčšou pravdepodobnosťou povedú k odlesňovaniu (drevo, hovädzí dobytok, sója, palmový olej, kakao a káva), a z nich odvodené výrobky, ktoré obsahujú príslušné komodity, boli kúpené príslušnými komoditami alebo boli vyrobené s použitím príslušných komodít, nemožno umiestniť na trh EÚ, sprístupniť na ňom alebo z neho vyvážať, ibaže „nespôsobujú odlesňovanie“, boli vyrobené v súlade s príslušnými právnymi predpismi krajiny výroby a sú opatrené vyhlásením o náležitej starostlivosti ⁽⁵⁰⁰⁾. Nariadenie sa bude vzťahovať na domáce komodity a výrobky a na komodity a výrobky, ktoré boli vyrobené v tretích krajinách.

V dôsledku toho nariadenie pomôže bojovať proti odlesňovaniu nielen v EÚ, ale aj v tretích krajinách.

Na zvýšenie účinku nariadenia sa vymedzil pojem nespôsobujúci odlesňovanie ⁽⁵⁰¹⁾, čo znamená, že príslušné komodity a odvodené výrobky boli vyrobené na pozemku, ktorý nebol vystavený odlesňovaniu po 31. decembri 2020. Komisia zvolila dátum pred dátumom prijatia návrhu, aby zabránila prevádzkovateľom urýchliť odlesňovanie v EÚ alebo mimo nej s cieľom získať viac poľnohospodárskej pôdy v období medzi prijatím návrhu Radou a zavedením nariadenia Radou a Parlamentom.

Navrhované nariadenie splnomocňuje Komisiu, aby prostredníctvom vykonávacieho aktu vytvorila zoznam krajín (členských štátov alebo tretích krajín) alebo ich častí, ktoré predstavujú

⁽⁴⁹⁷⁾ *The promise and perils of carbon tariffs* (Potenciál a riziká uhlíkových cieľ), *Harvard Law Review*, zv. 135, č. 6, apríl 2022.

⁽⁴⁹⁸⁾ Európska komisia, Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o sprístupnení určitých komodít a výrobkov spojených s odlesňovaním a degradáciou lesov na trhu Únie a o ich vývoze z Únie, ktorým sa zrušuje nariadenie (EÚ) č. 995/2010 [COM(2021) 706 final] [teraz nariadenie Európskeho parlamentu a rady (EÚ) 2023/1115 z 31. mája 2023 o sprístupnení určitých komodít a výrobkov spojených s odlesňovaním a degradáciou lesov na trhu Únie a o ich vývoze z Únie, ktorým sa zrušuje nariadenie (EÚ) č. 995/2010, Ú. v. EÚ L 150, 9.6.2023, s. 206].

⁽⁴⁹⁹⁾ Organizácia OSN pre výživu a poľnohospodárstvo odhaduje, že v rokoch 1990 až 2020 sa stratilo približne 420 miliónov hektárov lesa, čo sa rovná približne 10 % zostávajúcich svetových lesov a ploche väčšej ako EÚ.

⁽⁵⁰⁰⁾ Článok 3 navrhovaného nariadenia o výrobkoch, ktoré nespôsobujú odlesňovanie.

⁽⁵⁰¹⁾ Článok 2 bod 8 navrhovaného nariadenia o výrobkoch, ktoré nespôsobujú odlesňovanie.

vysoké alebo nízke riziko výroby komodít alebo výrobkov, ktoré nie sú komoditami a výrobkami nespôsobujúcimi odlesňovanie. Požiadavky, ktoré sa v nariadení ukladajú prevádzkovateľom, sa budú líšiť v závislosti od úrovne rizika krajiny pôvodu komodity alebo výrobku. Kategorizácia krajín ako krajín s nízkym alebo vysokým rizikom výroby komodít alebo výrobkov, ktoré nie sú komoditami a výrobkami nespôsobujúcimi odlesňovanie, by mohla viesť k ešte väčšiemu príspevku k boju proti odlesňovaniu v týchto krajinách. Identifikácia krajiny s nízkym rizikom má prínosy z hľadiska prístupu na trh EÚ, ale vyžaduje si, aby pravdepodobnosť, že komodity alebo výrobky vyrobené v tejto krajine (alebo jej časti) nebudú komodity alebo výrobky nespôsobujúce odlesňovanie, bola zanedbateľná. Tento systém by preto mohol poskytnúť navrhovanému nariadeniu zvýšený vplyv v boji proti odlesňovaniu na medzinárodnej úrovni, a to aj prostredníctvom podpory bruselského efektu.

A napokon, nariadenie sa bude vzťahovať aj na komodity a výrobky patriace do rozsahu pôsobnosti, ktoré sa vyvážajú z EÚ do tretích krajín, aby sa posilnil jeho potrebný účinok a aby sa zabránilo tomu, že výrobcovia z EÚ budú predávať výrobky, ktoré nespĺňajú normy EÚ.

Vzhľadom na veľkosť trhu EÚ možno očakávať, že pozitívny účinok tohto nariadenia bude významný. Možno dokonca očakávať globálnu zmenu, ak ďalšie dôležité obchodné oblasti budú nasledovať príklad EÚ ⁽⁵⁰²⁾.

4.5. Návrh nariadenia o preprave odpadu ⁽⁵⁰³⁾

Jedným z cieľov Európskej zelenej dohody v oblasti obehového hospodárstva je, že „EÚ by mala prestať vyvážať odpad za svoje hranice, a preto prehodnotiť pravidlá týkajúce sa prepravy odpadu“ ⁽⁵⁰⁴⁾. Vývoz odpadu z EÚ určeného na zneškodnenie a vývoz z EÚ do tretích krajín, na ktoré sa nevzťahuje rozhodnutie OECD o nebezpečnom odpade určenom na zhodnotenie ⁽⁵⁰⁵⁾, je už zakázaný podľa súčasného nariadenia o preprave odpadu ⁽⁵⁰⁶⁾. Aby sa zabezpečilo, že odpad vytvorený v EÚ nepoškodí životné prostredie ani verejné zdravie v týchto tretích krajinách, navrhovaným nariadením sa zakazuje aj vývoz odpadu, ktorý nie je nebezpečný a ktorý je určený na zhodnotenie, do týchto krajín ⁽⁵⁰⁷⁾.

⁽⁵⁰²⁾ V Spojených štátoch sa posudzuje zákon o podpore právneho štátu v zahraničí a obchodu prijateľného z hľadiska životného prostredia (zákon o lesoch) z roku 2021, ktorý bol navrhnutý 10. júna 2021. V návrhu zákona sa sleduje rovnaký cieľ, ktorým je zakázať komerčné výrobky spojené s odlesňovaním, ako je mäso, sója, palmový olej, kakao, kaučuk a drevná buničina.

⁽⁵⁰³⁾ Európska komisia, Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o preprave odpadu, ktorým sa menia nariadenia (EÚ) č. 1257/2013 a (EÚ) 2020/1056 [COM(2021) 709 final].

⁽⁵⁰⁴⁾ Európska komisia, Oznámenie Komisie – Európska zelená dohoda [COM(2019) 640 final], oddiel 2.1.3, s. 8.

⁽⁵⁰⁵⁾ Rada OECD, Rozhodnutie Rady o revízii rozhodnutia C(92)39/FINAL o riadení pohybu odpadov určených na zhodnotenie cez hranice štátov, C(2001) 107/FINAL, 15. marca 2004.

⁽⁵⁰⁶⁾ Článok 34 ods. 1 a článok 36 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 zo 14. júna 2006 o preprave odpadu (Ú. v. EÚ L 190, 12.7.2006, s. 1). Na posledný uvedený zákaz sa vzťahuje aj zmena Bazilejského dohovoru, ktorá na medzinárodnej úrovni nadobudla platnosť v decembri 2019; pozri odôvodnenie 7 navrhovaného nariadenia.

⁽⁵⁰⁷⁾ Článok 37 ods. 1 navrhovaného nariadenia o preprave odpadu.

Existuje jedna výnimka: vývoz odpadu, ktorý nie je nebezpečný a ktorý je určený na zhodnotenie, do týchto tretích krajín je povolený, ak je pre príslušný odpad daná krajina uvedená v zozname krajín, ktorý zostavila Komisia v delegovanom akte ⁽⁵⁰⁸⁾. Na to, aby bola príslušná tretia krajina zaradená do tohto zoznamu, a teda mohla prijímať z EÚ odpad, ktorý nie je nebezpečný, na zhodnotenie, musí predložiť žiadosť ⁽⁵⁰⁹⁾. Musí preukázať, že má komplexnú stratégiu alebo plán odpadového hospodárstva, ktoré pokrývajú celé jej územie; preukázať svoju schopnosť a pripravenosť zabezpečiť nakladanie s odpadmi environmentálne vhodným spôsobom a mať zavedený právny rámec pre odpadové hospodárstvo v súlade s určitými minimálnymi požiadavkami ⁽⁵¹⁰⁾. Okrem toho musí byť tretia krajina zmluvnou stranou Bazilejského dohovoru ⁽⁵¹¹⁾ a niektorých ďalších medzinárodných dohovorov ⁽⁵¹²⁾ a musela prijať opatrenia potrebné na ich vykonávanie. Napokon musí mať účinnú stratégiu presadzovania vnútroštátnych právnych predpisov o odpadovom hospodárstve a preprave odpadu ⁽⁵¹³⁾.

Prostredníctvom týchto ustanovení má Komisia v úmysle zabrániť tomu, aby odpad vznikajúci v EÚ a vyvážený z EÚ prispieval k poškodzovaniu životného prostredia alebo verejného zdravia v tretích krajinách, na ktoré sa rozhodnutie OECD nevzťahuje. Ak by sa niektorá z týchto tretích krajín chcela zapojiť do zhodnocovania odpadu z EÚ, ktorý nie je nebezpečný, musí vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch a vo vzťahu k dodržiavaniu medzinárodného práva spĺňať prísne požiadavky týkajúce sa nakladania s odpadmi environmentálne vhodným spôsobom. Toto pravidlo má teda potenciál významne prispieť k normám odpadového hospodárstva platným v tretích krajinách, ak dostatočný počet krajín bude mať záujem o zaradenie do tohto zoznamu. V týchto krajinách má potenciál vyvolať bruselský efekt, keďže zavedené vnútroštátne právne predpisy a stratégie odpadového hospodárstva budú mať pravdepodobne vplyv aj na nakladanie s odpadom pochádzajúcim z iných jurisdikcií.

5. Záver

EÚ ako najväčší jednotný trh na svete je pripravená stanoviť normy, ktoré sa budú uplatňovať v rámci globálnych hodnotových reťazcov, a presadzovať ambiciózne politiky v oblasti životného prostredia a klímy na celom svete.

Opatrenia z opísaných navrhovaných nariadení budú v prípade prijatia Radou a Parlamentom zohrávať dôležitú úlohu pri riešení niektorých globálnych výziev v oblasti životného prostredia a zmeny klímy, ktoré boli identifikované v Európskej zelenej dohode. Okrem toho, vzhľadom

⁽⁵⁰⁸⁾ Článok 37 ods. 2 v spojení s článkom 38 navrhovaného nariadenia o preprave odpadu.

⁽⁵⁰⁹⁾ Článok 39 ods. 2 navrhovaného nariadenia o preprave odpadu a príloha VIII k nemu.

⁽⁵¹⁰⁾ Článok 39 ods. 3 písm. a) a b) navrhovaného nariadenia o preprave odpadu.

⁽⁵¹¹⁾ Konferencia splnomocnených zástupcov, *Bazilejský dohovor o riadení pohybov nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní*, Konferencia splnomocnených zástupcov, Bazilej, 22. marca 1989.

⁽⁵¹²⁾ Článok 39 ods. 3 písm. c) navrhovaného nariadenia o preprave odpadu.

⁽⁵¹³⁾ Článok 39 ods. 3 písm. d) navrhovaného nariadenia o preprave odpadu.

na to, že tieto opatrenia môžu mať väčší rozsah ako jednotlivé dotknuté výrobky, napríklad prostredníctvom ovplyvňovania *de jure* právnych predpisov tretích krajín alebo *de facto* toho, ako spoločnosť organizuje a kontroluje svoj dodávateľský reťazec, tieto opatrenia majú potenciál prostredníctvom bruselského efektu zvýšiť ochranu životného prostredia a prispievať k boju proti zmene klímy, pokiaľ ide o výrobky vyrábané pre trhy tretích krajín.

O FARMÁCH, RYBÁCH A STOLOCH

SMEROM K BEZPEČNÉMU, UDRŽATEĽNÉMU A VYSOKOKVALITNÉMU POĽNOHOSPODÁRSTVU A RYBOLOVU V EÚ

Jacqueline Aquilina, Anne Charlotte Becker, Flor Castilla Contreras, Anthony Dawes, Barbara Eggers, Wesley Farrell, Bernhard Hofstötter, Minas Konstantinidis, Fabien Le Bot, María Morales Puerta, Clemence Perrin, Bruno Rechena, Agnis Sauka, Agnieszka Stobiecka-Kuik, Maurits ter Haar a Kateřina Walkerová

1. Úvod

Všetci potrebujeme jesť a piť. Právo v oblasti poľnohospodárstva a rybárstva preto ovplyvňuje každodenný život všetkých. Tieto odvetvia sú okrem toho pre hospodárstvo kľúčové, pričom sú v nich v celej Európskej únii zamestnané milióny ľudí. Regulovaním dodávok potravín pre takmer 450 miliónov ľudí v EÚ – čo zahŕňa regulovanie výroby poľnohospodárskych výrobkov a produktov rybolovu a ich dovoz z krajín mimo EÚ – sa vytvára veľký súbor právnych predpisov, ktorý sa neustále vyvíja.

V tretej časti hlavy III Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) sa upravuje poľnohospodárstvo a rybné hospodárstvo. Tento text sa zameriava na potravinovú bezpečnosť, stabilizáciu trhu a podporu príjmu pre poľnohospodárov a rybárov, pričom sa jeho podstata od roku 1957 nezmenila. V článku 39 ods. 1 ZFEÚ sa stanovuje, že:

Cieľom spoločnej poľnohospodárskej politiky je:

- a) zvýšiť produktivitu poľnohospodárstva podporovaním technického pokroku a zabezpečovaním racionálneho rozvoja poľnohospodárskej výroby a optimálneho využívania výrobných faktorov, najmä pracovnej sily;*
- b) zabezpečiť týmto spôsobom primeranú životnú úroveň poľnohospodárov, najmä zvýšením individuálnych príjmov jednotlivcov pracujúcich v poľnohospodárstve;*
- c) stabilizovať trhy;*
- d) zabezpečiť riadne zásobovanie;*
- e) zabezpečiť dodávky spotrebiteľom za primerané ceny.*

Odvtedy je potreba vyvážiť tieto ciele inými cieľmi, ako je ochrana zdravia a životného prostredia, boj proti zmene klímy, ochrana morských zdrojov, ochrana spotrebiteľa a dobré životné podmienky zvierat, čoraz naliehavejšia.

Tieto ciele sa za posledných 60 rokov postupne rozvíjali na základe zmien zmluvy týkajúcich sa napríklad ochrany životného prostredia (článok 11 ZFEÚ), záujmov spotrebiteľov (článok 12 ZFEÚ) a dobrých životných podmienok zvierat (článok 13 ZFEÚ). Ďalšie ciele boli rozvíjané zákonodarcom a prostredníctvom judikatúry.

Z týchto cieľov vyplývajú často protichodné potreby, ktorých vyváženie predstavuje v tejto oblasti práva EÚ neustálu výzvu.

V tejto kapitole sa rozpráva – často vzrušujúci – príbeh o vývoji nástrojov, ktoré poskytuje právo EÚ, s cieľom nájsť správnu rovnováhu medzi týmito cieľmi, a to aj počas kríz. Poľnohospodárstvo a rybárstvo predstavujú oblasti práva, v rámci ktorých musí Európska komisia často okamžite reagovať na náhle krízy alebo zmeny politiky, napríklad v prípade prijatia Európskej zelenej dohody ⁽⁵¹⁴⁾, pandémie ochorenia COVID-19 a najnovšie ruskej invázie na Ukrajinu.

Táto kapitola je rozdelená takto.

V oddiele 2 sa uvádza prehľad kľúčového vývoja v oblasti práva od vytvorenia spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) v roku 1962, po ktorom nasleduje fascinujúci príbeh o „ekologizácii“ tejto politiky a o tom, ako môže SPP poslúžiť ľuďom žijúcim na vidieku a ich regiónom. Oddiel sa potom zameriava na to, ako EÚ chráni záujmy spotrebiteľov, keď pijú víno a kupujú biopotraviny.

V oddiele 3 sa následne rozvädza spoločná rybárska politika (SRP), ktorá sa vyvinula ako nezávislá politika, hoci sa na ňu vzťahujú rovnaké ustanovenia ZFEÚ. V tomto oddiele sa najprv sumarizuje významný vývoj spoločnej rybárskej politiky a jej hlavné ciele. Ďalej sa zameriava na príležitosti a výzvy, ktorým EÚ čelí pri ochrane morských biologických zdrojov, a na spôsob, akým sú ciele v oblasti rybárstva v súlade s environmentálnymi cieľmi. Nakoniec poskytuje pohľad na dôležitý vonkajší aspekt spoločnej rybárskej politiky a na spôsob, akým medzinárodné záväzky EÚ ovplyvňujú ciele v oblasti udržateľného rybolovu.

Oddiel 4 sa zameriava na to, ako EÚ od 60. rokov 20. storočia ochraňuje zdravie ľudí, zvierat a rastlín. Najprv skúma dva dôležité prípady, na ktorých sa ukazuje význam zdravia ľudí, ktoré nemožno obetovať v záujme dosiahnutia hospodárskych cieľov. Ďalej sa hlbšie rozoberá sféra ochrany dobrých životných podmienok zvierat – záležitosť, ktorá je blízka srdcu väčšine občanov EÚ. Nakoniec sa uvádza príklad, ako Právny servis Komisie pomáha ochraňovať včely pred určitými druhmi pesticídov.

⁽⁵¹⁴⁾ Európska komisia, Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Európska zelená dohoda [COM(2019) 640 final]. Viac informácií o Európskej zelenej dohode sa nachádza v predchádzajúcej kapitole „Ochrana životného prostredia a boj proti zmene klímy“.

2. Šesťdesiat rokov spoločnej poľnohospodárskej politiky

V roku 2022 sme oslávili 60. výročie SPP. V roku 1962 začalo šesť zakladajúcich členských štátov Európskych spoločenstiev diskutovať o spoločnom prístupe k poľnohospodárstvu, čo viedlo k dohode vytvoriť prvú SPP.

Po druhej svetovej vojne sa kládol veľký dôraz na potrebu potravinovej bezpečnosti a podporu príjmov poľnohospodárov. Niet divu, že pôvodné ciele SPP stanovené v článku 39 ZFEÚ boli zamerané na zvýšenie poľnohospodárskej produktivity, stabilizáciu trhov a zabezpečenie dostupnosti dodávok.

V prvých rokoch SPP bol ustanovený systém cenovej a trhovej podpory, ktorý poľnohospodárom poskytoval garantovanú cenu za ich výrobky, zaviedol clá na dovážané výrobky a umožnil zásah štátu v prípade poklesu trhových cien. Poľnohospodári získali podporu, a to úmerne k ich celkovým úrovniam výroby. To však v niektorých prípadoch viedlo k nadmernej výrobe a iným nerovnováham (v 70. rokoch 20. storočia sa bežne označovali ako „jazerá mlieka“ a „hory masla“).

V posledných šiestich desaťročiach sa SPP prostredníctvom série reforiem neustále vyvíjala, najmä pokiaľ ide o jej finančné pravidlá, a to v reakcii na meniace sa poľnohospodárske trhy a požiadavky spotrebiteľov, ako aj na ďalšie faktory, ako je zmena klímy a potreba udržateľného rozvoja. Tieto pravidlá sa v čase krízy museli občas pohotovo prispôbiť ako reakcia na rýchlo sa meniace okolnosti. Napríklad, keď v marci 2020 vypukla pandémia ochorenia COVID-19, Komisia rýchlo podnikla kroky, aby schválila zmeny pravidiel SPP s cieľom predĺžiť existujúce lehoty na kontroly a inšpekcie, ktoré sa majú vykonávať v prípade prijímateľov podpory SPP a členských štátov.

Podobne sa v reakcii na inváziu Ruska na Ukrajinu vo februári 2022 rýchlo upravili ustanovenia o SPP, aby sa poľnohospodárom umožnilo získať mimoriadnu pomoc z finančných prostriedkov SPP s cieľom povoliť opätovné využitie pôdy ležiacej úhorom na pestovanie obilnín, a tým zabezpečiť celosvetovú potravinovú bezpečnosť.

Bola to reforma známa ako Agenda 2000, ktorá bola dohodnutá v Berlíne v marci 1999, ktorou sa začal klásť väčší dôraz na ciele politiky v oblasti životného prostredia a na multifunkčnú úlohu európskeho modelu poľnohospodárstva. Práve v tom čase vznikol aj takzvaný druhý pilier SPP, čo znamenalo, že niektoré opatrenia zamerané na podporu rozvoja vidieckych oblastí sa začali financovať z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka. Jedným z cieľov v oblasti financovania rozvoja vidieka je poskytovať podporu poľnohospodárstvu v znevýhodnených oblastiach a pomôcť zabezpečiť, aby tieto oblasti zostali osídlené. Takéto financovanie prispieva aj k lepšej obývateľnosti vzdialených a horských oblastí poskytovaním podpory pre infraštruktúru a služby. Takisto sa ním zabezpečuje cielená podpora SPP v záujme modernizácie poľnohospodárstva, diverzifikácie hospodárskej činnosti na vidieku a osobitných agroenvironmentálnych opatrení. V oddiele 2.2 sa podrobnejšie opisuje cieľ v oblasti podpory rozvoja vidieka.

Spoločná poľnohospodárska politika na roky 2023 – 2027, ktorá nadobudla účinnosť v januári 2023, vychádza z takzvaného „nového modelu vykonávania“. Zameriava sa na výkonnosť jednotlivých členských štátov pri dosahovaní rôznych cieľov SPP, teda nielen na dodržiavanie pravidiel jednotlivými prijímateľmi podpory SPP, ako je to v súčasnosti. Podporí sa ňou prechod na udržateľnejšie systémy potravín a poľnohospodárstva v súlade s Európskou zelenou dohodou. SPP bude po prvýkrát zahŕňať aspekt „sociálnej kondicionality“, čo znamená, že prijímatelia podpory SPP budú musieť dodržiavať prvky európskych pracovných podmienok a podmienok zamestnávania, aby mohli získať finančné prostriedky SPP. Platby v rámci SPP budú teda spojené s dodržiavaním určitých ustanovení týkajúcich sa európskeho pracovného práva v osobitných smerniciach EÚ⁽⁵¹⁵⁾. Na prijímateľov, ktorí ich nedodržiavajú, sa môžu vzťahovať správne sankcie.

V oddiele 2.1 sa opisujú právne výzvy v súvislosti s dosiahnutím ekologickejšieho poľnohospodárstva.

Ďalším dôležitým prvkom SPP je spoločná organizácia trhov. Konkrétne nariadením (EÚ) č. 1308/2013⁽⁵¹⁶⁾ sa vytvára spoločná organizácia trhov s poľnohospodárskymi výrobkami pre všetky výrobky uvedené v prílohe I k ZFEÚ s výnimkou produktov rybolovu a akvakultúry (ktoré sú regulované v samostatnej spoločnej organizácii trhu, ako sa vysvetľuje v oddiele 3 tejto kapitoly). Po vytvorení spoločnej organizácie trhu sa členské štáty musia zdržať prijímania opatrení, ktorými by sa mohla oslabiť alebo z ktorých by mohli vyplnúť výnimky z tejto organizácie trhu. Pokiaľ ide o uplatniteľnosť pravidiel hospodárskej súťaže EÚ na poľnohospodárov EÚ, v nariadení (EÚ) č. 1308/2013 sa stanovujú určité výnimky z uplatňovania týchto pravidiel, ktoré poľnohospodárom umožňujú spolupracovať, a to aj s ostatnými zainteresovanými stranami v potravinovom reťazci, s cieľom zabezpečiť prísnejšie normy udržateľnosti. Jedným z úspechov spoločnej organizácie trhu je systém a označenia kvality, ktoré chránia úsilie poľnohospodárov a vinárov prostredníctvom chránených označení pôvodu. Ďalším dôležitým prvkom súčasných právnych predpisov v oblasti poľnohospodárstva je ekologická značka EÚ. V oddiele 2.3 sa opisuje, ako právne predpisy EÚ chránia spotrebiteľov pred zavádzajúcim používaním tradičných názvov potravinových výrobkov a ekologického označovania.

2.1. Smerom k čoraz ekologickejšej spoločnej poľnohospodárskej politike: mechanizmy začleňovania environmentálnych hľadísk do *acquis* Európskej únie v oblasti poľnohospodárstva

V texte článku 39 ZFEÚ, v ktorom sú stanovené ciele SPP, sa vôbec neuvádza životné prostredie. Práve v roku 1992, keď sa medzinárodné spoločenstvo zišlo na Samite Zeme v Riu, zákonodarca

⁽⁵¹⁵⁾ Nariadenie (EÚ) 2021/2115 z 2. decembra 2021, ktorým sa stanovujú pravidlá podpory strategických plánov, ktoré majú zostaviť členské štáty v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky (strategické plány SPP) a ktoré sú financované z Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV), a ktorým sa zrušujú nariadenia (EÚ) č. 1305/2013 a (EÚ) č. 1307/2013 (Ú. v. EÚ L 435, 6.12.2021, s. 1).

⁽⁵¹⁶⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa vytvára spoločná organizácia trhov s poľnohospodárskymi výrobkami, a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 671).

EÚ prvýkrát uznal potrebu zahrnúť ochranu životného prostredia do SPP a prejsť na udržateľné poľnohospodárstvo. Poľnohospodárska výroba a súvisiace využívanie pôdy a vody tvoria približne 10 % emisií skleníkových plynov v EÚ, pričom do roku 2030 sa predpokladá len obmedzené zníženie týchto emisií. Pesticídy, biocídy a iné chemické látky ďalej ovplyvňujú biodiverzitu s obzvlášť škodlivým účinkom na opelovače. Od roku 1992 preto zákonodarca pri každej reforme SPP vyhlásil svoj zámer prejsť na „ešte ekologickejšiu SPP“.

Ako by sa to dalo dosiahnuť? Kľúčovým nástrojom pri dosahovaní akýchkoľvek cieľov SPP boli finančné stimuly poskytované poľnohospodárom prostredníctvom priamych platieb. Pokiaľ ide o právo v oblasti poľnohospodárstva, na rozdiel od väčšiny jeho oblastí, v ktorých súdnictvo zohráva dôležitú úlohu, nadobudnutie významu udržateľného poľnohospodárstva v rámci SPP nemožno pripísať sudcovskému aktivizmu. Skôr zákonodarca bol v posledných troch desaťročiach hlavnou (alebo dokonca jedinou) hnacou silou neustáleho úsilia o zmenu v poľnohospodárstve smerom k udržateľnosti.

Zákonodarca EÚ počas tohto obdobia takisto zreteľne posilnil, rozšíril a prehĺbil *acquis* Únie v oblasti životného prostredia [ako príklady, ktoré majú pre poľnohospodárstvo význam, možno uviesť smernicu o dusičnanoch ⁽⁵¹⁷⁾, smernicu o biotopoch ⁽⁵¹⁸⁾, rámcovú smernicu o vode ⁽⁵¹⁹⁾, smernicu o udržateľnom používaní pesticídov ⁽⁵²⁰⁾ a nariadenie o využívaní pôdy, zmenách vo využívaní pôdy a lesnom hospodárstve ⁽⁵²¹⁾]. Iba právne predpisy v oblasti životného prostredia založené na článku 192 ZFEÚ však nedosiahli a ani nemohli dosiahnuť úspech udržateľného poľnohospodárstva v rámci SPP. To je zrejmé pri pohľade na príslušné právne základy v ZFEÚ: zatiaľ čo ciele stanovené v článku 39 ZFEÚ pre akékoľvek právne predpisy týkajúce sa SPP sú zlučiteľné s cieľmi politiky v oblasti životného prostredia stanovenými v článku 191 ZFEÚ, prvé uvedené ciele sa líšia od druhých uvedených cieľov, a čo je najdôležitejšie, v porovnaní s nimi majú oveľa širší rozsah pôsobnosti a sú rôznorodejšie.

⁽⁵¹⁷⁾ Smernica Rady 91/676/EHS z 12. decembra 1991 o ochrane vôd pred znečistením dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov (Ú. v. ES L 375, 31.12.1991, s. 1). Cieľom smernice o dusičnanoch je znížiť znečistenie vody dusičnanmi z poľnohospodárskych zdrojov a predchádzať mu tým, že sa od členských štátov vyžaduje, aby určili oblasti ohrozené týmto druhom znečistenia a stanovili osobitné opatrenia (napríklad pravidlá skladovania hnojív) uplatniteľné na poľnohospodárov v rámci akčného plánu.

⁽⁵¹⁸⁾ Smernica Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín (Ú. v. ES L 206, 22.7.1992, s. 7). V tejto smernici sa stanovuje najmä zriadenie sústavy osobitných chránených prírodných oblastí Natura 2000.

⁽⁵¹⁹⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/60/ES z 23. októbra 2000, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia Spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva (Ú. v. ES L 327, 22.12.2000, s. 1). Touto smernicou sa začleňuje veľká časť *acquis* s významom pre kvalitu rôznych vodných útvarov do jedného právneho predpisu, čo si vyžaduje zlepšenie kvality vody v každom vodnom útvere, a to v určitých lehotách, a zohľadnenie všetkých aspektov súvisiacich s kvalitou vody pri schvaľovaní projektov.

⁽⁵²⁰⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/128/ES z 21. októbra 2009, ktorou sa ustanovuje rámec pre činnosť Spoločenstva na dosiahnutie trvalo udržateľného používania pesticídov (Ú. v. EÚ L 309, 24.11.2009, s. 71). Cieľom tejto smernice je znížiť riziká a vplyvy používania pesticídov na zdravie ľudí a životné prostredie okrem iného tým, že sa od členských štátov vyžaduje, aby vypracovali národné akčné plány s osobitnými opatreniami týkajúcimi sa používania pesticídov.

⁽⁵²¹⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/841 z 30. mája 2018 o začlenení emisií a odstraňovania skleníkových plynov z využívania pôdy, zo zmien vo využívaní pôdy a z lesného hospodárstva do rámca politik v oblasti klímy a energetiky na rok 2030 (Ú. v. EÚ L 156, 19.6.2018, s. 1). Týmto nariadením sa členským štátom ukladá povinnosť dosiahnuť do roku 2030 bilanciu emisií a odstraňovania skleníkových plynov zo sektoru využívania pôdy a lesného hospodárstva.

Okrem toho právne predpisy v oblasti poľnohospodárstva založené na článku 43 ZFEÚ nikdy nemôžu mať len jediný účel; vždy musia byť v rovnováhe s rôznymi cieľmi alebo záujmami, na ktoré sa odkazuje v článku 39 ZFEÚ. Je zrejmé, že poľnohospodárska politika sa netýka (len) využívania obmedzených zdrojov (na rozdiel od štandardných právnych predpisov v oblasti životného prostredia); namiesto toho sa v nej musia vždy zohľadňovať ciele, ako je bezpečnosť potravín, bezpečnosť dodávok a podpora príjmov poľnohospodárov. V tomto zmysle Súdny dvor rozhodol, že právne predpisy v oblasti poľnohospodárstva založené na článku 43 ZFEÚ môžu byť zamerané aj na ochranu životného prostredia – aj keď nejde o primárny účel, ale skôr o vedľajší účel k daným účelom, ktoré sú výslovne stanovené v článku 39 ZFEÚ ⁽⁵²²⁾.

V tejto súvislosti nie je prekvapujúce, že v rámci SPP sa nikdy nepoužil jeden prístup, ktorý sa často uplatňuje pri právnych predpisoch v oblasti životného prostredia – vytvorenie „rozpočtu“ na využívanie prírodných zdrojov uplatnením záväzných (národných) limitov týkajúcich sa napríklad emisií znečisťujúcich látok ⁽⁵²³⁾ alebo skleníkových plynov ⁽⁵²⁴⁾.

Ďalším významným prístupom v rámci právnych predpisov EÚ v oblasti životného prostredia (zmenaklímy), ktorý zákonodarcia nepoužil na „ekologizáciu“ SPP, je prístup systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Európskej únii, čo je trhový mechanizmus, ktorým sa stanovujú stimuly na prechod na využívanie efektívnejších technológií z hľadiska emisií ⁽⁵²⁵⁾. Môže byť skutočne ťažké zosúladiť takýto systém – zameraný na stimulovanie investícií v záujme zvýšenia efektívnosti – s požadovaným príspevkom akýchkoľvek právnych predpisov SPP k dosiahnutiu cieľa „zvýšiť produktivitu... a... individuáln[e] príjm[y]“ (článok 43 ZFEÚ).

Finančné stimuly na „ekologizáciu SPP“ sa zaviedli skôr prostredníctvom tzv. systému krízového plnenia ⁽⁵²⁶⁾, v rámci ktorého musia poľnohospodári dodržiavať environmentálne požiadavky stanovené v právnych predpisoch v oblasti životného prostredia a „dobrý poľnohospodársky a environmentálny stav“, aby získali prístup k platbám v rámci SPP. Systém krízového plnenia (ktorý bude naďalej

⁽⁵²²⁾ Rozsudok z 19. septembra 2002, Republik Österreich/Martin Huber, C-336/00, EU:C:2002:509, body 33 – 36.

⁽⁵²³⁾ Napríklad smernica o národných záväzkoch znižovania emisií, smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/2284 zo 14. decembra 2018 o znížení národných emisií určitých látok znečisťujúcich ovzdušie (Ú. v. EÚ L 344, 17.12.2018, s. 1). Touto smernicou sa zavádza národný cieľ pre emisie určitých znečisťujúcich látok pre každý členský štát a uvádzajú sa v nej národné programy riadenia znečisťovania ovzdušia, v ktorých sa stanovujú osobitné opatrenia na dosiahnutie týchto cieľov.

⁽⁵²⁴⁾ Napríklad nariadenie o spoločnom úsilí, nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/842 z 30. mája 2018 o záväznom ročnom znižovaní emisií skleníkových plynov členskými štátmi v rokoch 2021 až 2030, ktorým sa prispieva k opatreniam v oblasti klímy zameraným na splnenie záväzkov podľa Parížskej dohody (Ú. v. EÚ L 156, 19.6.2018, s. 26). Týmto nariadením sa stanovuje národný cieľ znižovania emisií skleníkových plynov v odvetviach, na ktoré sa nevzťahuje systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Európskej únii (poľnohospodárstvo, doprava, budovy atď.), a to pre každý členský štát.

⁽⁵²⁵⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve (Ú. v. EÚ L 275, 25.10.2003, s. 32). Touto smernicou sa zriaďuje systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Európskej únii, na základe ktorého musia prevádzkovatelia odovzdať kvóty (obchodované formou aukcie alebo bezodplatne pridelené) na emisie skleníkových plynov z priemyselných zariadení a elektrární.

⁽⁵²⁶⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1306/2013 zo 17. decembra 2013 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 549). Týmto nariadením sa upravuje financovanie výdavkov v rámci SPP.

existovať v rámci právnych predpisov SPP na roky 2023 – 2027, pričom sa bude od roku 2023 označovať ako „podmienenosť“) zahŕňa povinnosť dodržiavať pravidlá stanovené v právnych predpisoch v oblasti životného prostredia, ako sú najmä právne predpisy EÚ o kvalite vody, kvalite ovzdušia a ochrane prírody. Na poľnohospodárov sa preto nevzťahujú žiadne ďalšie environmentálne požiadavky a nezvyšujú sa ambície EÚ v oblasti životného prostredia, ale prostredníctvom SPP sa tak podporuje presadzovanie existujúceho *acquis* v oblasti životného prostredia.

Okrem toho sa v najnovšej revízii právnych predpisov o SPP na roky 2023 – 2027 stanovuje, že aspoň 25 % rozpočtu na priame platby poľnohospodárom sa má prideliť na tzv. ekoschémy (t. j. dobrovoľné režimy platieb, ktorými sa odmeňujú poľnohospodárske postupy šetrné ku klíme a k životnému prostrediu).

Ochrana životného prostredia sa tým zmenila, od povzbudenia prešla k tomu, aby bola jednak podmienkou vyplácania dotácií SPP poľnohospodárom, ako aj stimulom, aby sa presiahol rámec základných požiadaviek existujúcich právnych predpisov v oblasti životného prostredia: v rámci SPP na roky 2023 – 2027 bude 40 % všetkých výdavkov relevantných z hľadiska klímy, čo prispeje k cieľom vynaložiť 30 % rozpočtu EÚ na opatrenia v oblasti klímy a 10 % rozpočtu EÚ na ciele v oblasti biodiverzity ⁽⁵²⁷⁾.

Najdôležitejší mechanizmus začleňovania udržateľnosti do SPP sa však týka strategických plánov SPP členských štátov. V nedávno prijatom nariadení o strategických plánoch zákonodarca poskytuje rámec riadenia SPP založený na prístupe „prísľubov a preskúmania“.

Toto posledné doplnenie ďalšieho regulačného prístupu k „ekologizácii SPP“ – vytvorenie rámca riadenia, ktorým sa vymedzenie konkrétnych politík a opatrení vo veľkej miere podriaďuje politickému dialógu medzi členskými štátmi a Komisiou, a to pri uplatnení úplnej transparentnosti a rozsiahlych konzultácií so zainteresovanými stranami – môže pripomínať *zeitgeist*, ktorý je už prítomný v politikách EÚ v oblasti životného prostredia, zmeny klímy a energetiky ⁽⁵²⁸⁾.

V súvislosti s dodatočnými platbami je nutné vyžadovať – už zo svojej podstaty – od poľnohospodárov viac, než sa vyžaduje v základnom scenári existujúcich povinností vyplývajúcich z právnych predpisov v oblasti životného prostredia, na ktoré sa vzťahuje pojem „křížové plnenie“ alebo „podmienenosť“.

⁽⁵²⁷⁾ Odôvodnenie 94 nariadenia o strategických plánoch SPP (poznámka pod čiarou č. 515).

⁽⁵²⁸⁾ Medzi významné príklady patrí najmä nariadenie o riadení energetickej únie [nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1999 z 11. decembra 2018 o riadení energetickej únie a opatrení v oblasti klímy (Ú. v. EÚ L 328, 21.12.2018, s. 1); podľa vzoru Parížskej dohody sa týmto nariadením stanovuje rámec riadenia pre vnútroštátne politiky v oblasti energetiky a klímy s cieľom dosiahnuť kolektívne ciele do roku 2030 týkajúce sa zníženia emisií skleníkových plynov, využívania energie z obnoviteľných zdrojov a energetickej efektívnosti], smernica o dusíčanoch (poznámka pod čiarou č. 517), smernica o kvalite okolitého ovzdušia [smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/50/ES z 21. mája 2008 o kvalite okolitého ovzdušia a čistejšom ovzduší v Európe (Ú. v. EÚ L 152, 11.6.2008, s. 1); v tejto smernici sa stanovujú záväzné ciele týkajúce sa emisií znečisťujúcich látok a od členských štátov sa vyžaduje, aby v prípade prebytku vypracovali plány kvality ovzdušia], smernica o udržateľnom používaní pesticídov (poznámka pod čiarou č. 520), smernica o národných záväzkoch znižovania emisií (poznámka pod čiarou č. 523), nariadenie o využívaní pôdy, zmenách vo využívaní pôdy a lesnom hospodárstve (poznámka pod čiarou č. 521) a právny predpis v oblasti klímy [nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1119 z 30. júna 2021, ktorým sa stanovuje rámec na dosiahnutie klimateckej neutrality (Ú. v. EÚ L 243, 9.7.2021, s. 1); týmto nariadením sa stanovuje rámec riadenia synchronizovaný s rámcom podľa nariadenia o riadení energetickej únie s cieľom dosiahnuť cieľ klimateckej neutrality v EÚ do roku 2050].

Je v ňom však obsiahnutá aj veľká nádej. V časoch klimatickej krízy, straty biodiverzity a čoraz väčšieho tlaku na zdroje, aj pokiaľ ide o vodu a ovzdušie, treba dúfať, že tento prístup, ktorý je najnovšou voľbou zákonodarcu realizovať vlastný vyhlásený cieľ, ktorým je čoraz ekologickejšia SPP, sa ukáže byť rozhodujúcim krokom v záujme pokroku nielen v „ekologizácii“ poľnohospodárstva v EÚ, ale aj v konečnom zabezpečení „ekologickej“ SPP, ktorá je stále „zelená“, pričom takou aj zostane.

2.2. Rozvoj vidieka: zabezpečenie primeranej životnej úrovne poľnohospodárov

V dôsledku zdevastovaného hospodárstva po druhej svetovej vojne a rýchlo rastúcej urbanizácie v nasledujúcich rokoch bolo jednou z výziev, ktorým Európa čelila, zabezpečenie rovnakých podmienok pre občanov žijúcich vo vidieckych a mestských oblastiach. V mestách je často viac príležitostí na zamestnanie a vzdelávanie a relatívne vyššie úrovne miezd. S cieľom riešiť túto nerovnosť sa v článku 39 ZFEÚ ako jeden z jej sociálnych cieľov stanovuje potreba zabezpečiť „primeranú životnú úroveň poľnohospodárov, najmä zvýšením individuálnych príjmov jednotlivcov pracujúcich v poľnohospodárstve“. Zmluvné základy SPP zostali od Rímskej zmluvy z roku 1957 nezmenené, čo dokazuje pretrvávajúci význam tohto sociálneho cieľa.

Pri zosúladiení tohto cieľa s inými cieľmi môže zákonodarca EÚ dočasne uprednostniť jeden konkrétny cieľ SPP. Napríklad keď bola nadmerná ponuka mliečnych výrobkov na trhu, v dôsledku čoho sa znížili kvóty na produkciu mlieka pre poľnohospodárov, Súdny dvor preskúmal uvedený cieľ zabezpečiť primeranú životnú úroveň poľnohospodárov v porovnaní s cieľom stabilizovať trh. Súdny dvor rozhodol, že zníženie kvót bolo prípustné a že (vtedajšieho) zákonodarcu Európskeho spoločenstva nemožno obviňovať, že prekročil hranice svojej voľnej úvahy, keď vzhľadom na situáciu na trhu charakterizovanú dlhodobými štrukturálnymi prebytkami dočasne uprednostnil stabilizáciu trhu a na určitý čas nezohľadnil cieľ zvýšenia individuálnych príjmov dotknutých poľnohospodárov ⁽⁵²⁹⁾.

Náš svet sa rýchlo mení a technologicky sa vyvíja, pracovná sila je v súčasnosti mobilnejšia, pričom v niektorých členských štátoch nastáva trend, že ľudia sa presúvajú z mestských do vidieckych oblastí. Vďaka politike EÚ v oblasti rozvoja vidieka možno ľuďom vo vidieckych oblastiach poskytnúť modernejšiu infraštruktúru: verejné cesty, rýchlejší internet a ľahší prístup k službám a tovaru. SPP na roky 2023 – 2027 poskytuje členským štátom priestor na voľnú úvahu pri plnení ich osobitných miestnych potrieb.

Melita Sauka, vysokoškolská učiteľka, ekologická poľnohospodárka a členka Lotyšskej asociácie ekologických poľnohospodárov a Lotyšského združenia pre hydinu, opisuje, aký mala prospech z politiky EÚ v oblasti rozvoja vidieka:

⁽⁵²⁹⁾ Rozsudok z 19. marca 1992, Hierl/Hauptzollamt Regensburg, C-311/90, EU:C:1992:138, bod 14.

Na vidiek som sa presťahovala pred 12 rokmi, keď som si kúpila poľnohospodársku pôdu a začala s ekologickým poľnohospodárstvom. Obmedzila som svoju akademickú činnosť na minimum a väčšinu svojho času venujem ekologickému poľnohospodárstvu. Veľkou pomocou bola najprv štátom sponzorovaná poradenská podpora pre poľnohospodárske podniky. V posledných rokoch som zaznamenala zlepšenie kvality života miestnych obyvateľov: pomocou financovania Únie boli vytvorené nové MSP (malé a stredné podniky), čím sa diverzifikovali pracovné príležitosti, niekoľko nových ciest bolo pokrytých asfaltom a môj sused prešiel z poľnohospodárstva do odvetvia ubytovacích a pohostinských služieb. Z podpory priamych platieb som si kúpila vybavenie pre násadové vajcia, ktoré som veľmi potrebovala. Ďalšou užitočnou vecou, ktorú vnímam ako občianka krajiny EÚ, je to, že pravidlami EÚ sa veľkým lobistom bráni v presadzovaní výhradne vlastných záujmov. Pôsobím v dvoch združeníach poľnohospodárov, kde mi je väčšina ich členov podobná – sú to malé a stredné poľnohospodárske podniky – a na základe vlastných skúseností môžem potvrdiť, že vzhľadom na záruky stanovené v právnych predpisoch EÚ v oblasti poľnohospodárstva boli naše obavy vypočítané a zohľadnené na úrovni tvorby politiky⁽⁵³⁰⁾.

Komisia pri plnení svojej úlohy strážkyne zmlúv zabezpečuje, aby sa finančné prostriedky z poľnohospodárskych fondov vyplácali v súlade s právom EÚ, a najmä aby sa peniaze skutočne použili v prospech poľnohospodárov. V rámci súdneho konania týkajúceho sa Portugalska, v ktorom išlo o vrátenie neoprávnene vynaložených finančných prostriedkov EÚ, Komisia zistila, že portugalské orgány použili finančné prostriedky SPP na financovanie zamestnancov a vybavenia, ktoré potrebovali na vykonávanie kontrol podporných programov. Pred Všeobecným súdom Komisia obhajovala stanovisko, podľa ktorého orgány v členských štátoch nemôžu použiť poľnohospodárske fondy EÚ na splnenie svojich administratívnych a kontrolných povinností alebo na financovanie svojich prevádzkových činností. Všeobecný súd vo svojom rozsudku potvrdil, že rozpočtové prostriedky z poľnohospodárskych fondov sa v zásade musia použiť na platby poľnohospodárom. Pokiaľ nie je výslovne stanovené inak, vnútroštátne orgány nemôžu tieto finančné prostriedky použiť na úhradu svojich bežných každodenných administratívnych činností⁽⁵³¹⁾.

2.3. Systémy kvality Európskej únie a ekologické označovanie: rovnováha medzi záujmami výrobcov a spotrebiteľov

Pri týždennom nákupe si možno vždy vyberáte určité víno, syr alebo šunku so špecifickým názvom označujúcim pôvod výrobku vo Francúzsku, v Taliansku alebo inde. Tieto označenia pôvodu vychádzajú zo systémov kvality, ktoré sa vyvíjali od 70. rokov 20. storočia, a zo značiek EÚ pre ekologické poľnohospodárstvo, ktorá bola zavedená v roku 2010.

⁽⁵³⁰⁾ Pozri www.melitasputni.com.

⁽⁵³¹⁾ Rozsudok z 22. novembra 2018, Portugalsko/Komisia, T-31/17, EU:T:2018:830, body 68 – 70.

2.3.1. Chránené označenia pôvodu a chránené zemepisné označenia poľnohospodárskych výrobkov a potravín

Cieľom politiky EÚ v oblasti kvality je chrániť názvy konkrétnych výrobkov s cieľom podporiť ich jedinečné vlastnosti, ktoré súvisia s ich zemepisným pôvodom a tradičnými odbornými znalosťami. Zemepisné označenia zahŕňajú:

- chránené označenie pôvodu (CHOP) (potraviny a víno),
- chránené zemepisné označenie (CHZO) (potraviny a víno),
- zemepisné označenie (liehoviny a aromatizované vína).

Nariadenie (EÚ) č. 1151/2012 ⁽⁵³²⁾ je kľúčovým nástrojom tejto politiky. Jeho cieľom je posilniť spravodlivú hospodársku súťaž pre poľnohospodárov a výrobcov poľnohospodárskych výrobkov a potravín, zabezpečiť, aby spotrebiteľia mali prístup k spoľahlivým informáciám, a rešpektovať práva duševného vlastníctva a integritu vnútorného trhu.

Stanovuje sa v ňom systém pre CHOP a CHZO s cieľom pomôcť výrobcovi výrobkov spojených so zemepisnou oblasťou tým, že sa zákazníkom poskytnú jasné informácie o vlastnostiach a charakteristických znakoch výrobkov, ktoré predstavujú pridanú hodnotu.

Tento systém má dva ciele. Po prvé CHOP a CHZO spĺňajú očakávania spotrebiteľov, pokiaľ ide o kvalitu výrobkov a identifikovateľný zemepisný pôvod. Po druhé umožňujú výrobcovi zabezpečiť si za podmienok spravodlivej hospodárskej súťaže vyššie príjmy výmenou za skutočné úsilie o zlepšenie kvality.

Tieto ciele potvrdil Súdny dvor vo veci C-569/18 ⁽⁵³³⁾, v ktorej traja výrobcovia výrobku Mozzarella di Bufala Campana CHOP spochybniť platnosť talianskej vyhlášky, ktorou sa vyžadovalo, aby každá prevádzkareň vyrábajúca mozzarellu s CHOP, ako aj nechránenú mozzarellu (bez CHOP) vytvorila samostatné výrobné oblasti pre dva rôzne druhy syra. Súdny dvor dospel k záveru, že toto opatrenie je odôvodnené a predstavuje „nevyhnutný a primeraný prostriedok na zabezpečenie kvality takého výrobku alebo na zabezpečenie kontroly špecifikácie tohto CHOP“.

Označenia pôvodu patria do rozsahu pôsobnosti práv duševného vlastníctva. Zvyčajne ide vlastne o kolektívne práva duševného vlastníctva v tom zmysle, že ich zámerom je prospech všetkých výrobcov z určitej zemepisnej oblasti. Stanovujú sa v rámci nich opravné prostriedky v prípade, že tretia strana neoprávnene využíva dobrú povesť CHOP.

⁽⁵³²⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1151/2012 z 21. novembra 2012 o systémoch kvality pre poľnohospodárske výrobky a potraviny (Ú. v. EÚ L 343, 14.12.2012, s. 1).

⁽⁵³³⁾ Rozsudok zo 17. októbra 2019, Caseificio Cirigliana Srl a i./Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali a i., C-569/18, EU:C:2019:873.

Takýto prípad uvádzalo združenie výrobcov šampanského v inej významnej veci C-393/16, Champagne/Aldi ⁽⁵³⁴⁾. Výrobcovia šampanského podali v Nemecku žalobu proti spoločnosti Aldi Süd, reťazcu diskontných supermarketov, v ktorých sa okrem iného predávajú potraviny, s cieľom zakázať spoločnosti predaj sorbetu nazývaného „Champagner Sorbet“, ktorého obsah šampanského bol iba 12 %.

Nemecký súd podal návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor. Súdny dvor vo svojom rozsudku rozhodol, že na etikete zmiešaného výrobku (sorbet) je v zásade možné odkazovať na CHOP zložky (šampanské). Súdny dvor však stanovil niekoľko podmienok.

Súdny dvor najmä konštatoval, že hoci množstvo zložky úmerne k celkovému zloženiu potraviny je významné, ale nie dostatočné kritérium, ktorým možno určiť, či je prípustné odkazovať na CHOP. Ak totiž iné zložky obsiahnuté v uvedenej potravine určujú vo väčšej miere jej príchuť, potom používaním takéhoto názvu sa neoprávnene ťaží z dobrej povesti dotknutého CHOP. Tento prvok museli posúdiť nemecké súdy, ktoré sa rozhodli zastaviť predaj sorbetu „Champagner Sorbet“ v roku 2021, pretože nemal dostatočnú príchuť šampanského.

2.3.2. Ekologická značka EÚ

V posledných rokoch neustále rastie predaj biopotravín a ekologických nápojov. Uvádzanie takýchto potravín a nápojov na trh sa riadi právnymi predpismi EÚ o ekologickej výrobe, ktorých cieľom je dosiahnuť rovnováhu medzi záujmami výrobcov a spotrebiteľov. Takúto rovnováhu možno vidieť v prísnych pravidlách právnych predpisov EÚ o ekologickej výrobe, ktoré sa týkajú pridávania látok do biopotravín a ekologických nápojov výrobcami.

Rozsudok Súdneho dvora z apríla 2021 vo veci Natumi ⁽⁵³⁵⁾ ukazuje, ako tieto prísne pravidlá zabezpečujú ochranu a zachovanie dôvery spotrebiteľov v biopotraviny a ekologické nápoje.

Spoločnosť Natumi, výrobca sójových a ryžových nápojov, primiešala do svojich nápojov koralovú červenú morskú riasu *Lithothamnium calcareum* v podobe prášku získavaného z očistených, rozdrvených a vysušených usadenín odumretej morskej riasy. Táto morská riasa obsahuje hlavne uhličitán vápenatý.

Natumi predávala nápoj s názvom „Soja DrinkCalcium“, ktorý označila ako „bio“. Spoločnosť Natumi na etiketách svojich výrobkov takisto uviedla tieto pojmy: „vápnik“, „s morskou riasou bohatou na vápnik“ a „s vysokokvalitným vápnikom z morskej riasy Lithothamnium“.

Nemecký región Severné Porýnie-Vestfálsko podal žalobu proti spoločnosti Natumi na nemeckých súdoch. Severné Porýnie-Vestfálsko tvrdilo, že podľa právnych predpisov EÚ

⁽⁵³⁴⁾ Rozsudok z 20. decembra 2017, Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne/Aldi Süd Dienstleistungs-GmbH & Co. OHG, C-393/16, EU:C:2017:991.

⁽⁵³⁵⁾ Rozsudok z 29. apríla 2021, Natumi/Land Nordrhein-Westfalen, C-815/19, EU:C:2021:336.

o ekologickej výrobe sa Natumi zakazuje používať uhličitán vápenatý ako minerál na obohacovanie ekologických produktov o vápnik, a to ani prostredníctvom pridávania rias. Severné Porýnie-Vestfálsko takisto tvrdilo, že právnymi predpismi EÚ o ekologickej výrobe sa spoločnosti Natumi zakazuje na takýchto výrobkoch uvádzať označenia týkajúce sa vápnika.

Vec sa dostala na nemecký Spolkový správny súd, ktorý potom požiadal Súdny dvor, aby rozhodol, či sa právnymi predpismi EÚ o ekologickej výrobe zakazuje výrobcom používať uhličitán vápenatý ako minerál na obohacovanie ekologických produktov o vápnik a uvádzať na týchto výrobkoch označenia týkajúce sa vápnika.

Súdny dvor vo svojom rozsudku súhlasil so Severným Porýním-Vestfálskom, keď dospel k záveru, že použitie predmetného prášku ako neekologickej zložky poľnohospodárskeho pôvodu pri spracovaní biopotravín s cieľom obohatiť ich o vápnik by umožnilo výrobcom obísť tento zákaz, čím by sa znížila dôvera spotrebiteľov v biopotraviny a ekologické nápoje.

3. Vyše 50 rokov spoločnej rybárskej politiky

Viac ako 70 % Zeme je pokrytých vodou, pričom slaná voda tvorí viac ako 97 % povrchovej vody. Ryby sú kľúčovým zdrojom výživy pre mnohých občanov EÚ a 22 z 27 členských štátov má pobrežie a rybársku flotilu.

Spoločná rybárska politika sa riadi rovnakými cieľmi ako SPP, ktoré sú stanovené v článku 39 ZFEÚ, najmä potrebou zabezpečiť „primeranú životnú úroveň“ rybárov. V článku 38 ZFEÚ sa však uznávajú „osobitné charakteristiky tohto odvetvia“. Keďže odvetvie rybolovu čelí veľmi odlišným výzvam, spoločná rybárska politika sa vyvíja nezávisle od poľnohospodárskej politiky EÚ.

V prvom rade toto odvetvie vo veľkej miere závisí od voľne žijúcich rýb a s výnimkou akvakultúry nie je charakteristické pestovaním plodín alebo chovom zvierat. Kľúčovou výzvou je zabezpečiť udržateľné využívanie voľne žijúcich populácií rýb. Ochrana morských biologických zdrojov v rámci spoločnej rybárskej politiky bola výslovne uznaná ako výlučná právomoc EÚ podľa článku 3 ods. 1 písm. d) ZFEÚ.

Okrem toho sa ryby voľne pohybujú medzi výhradnými hospodárskymi zónami morí a oceánov EÚ, o ktoré sa delí s krajinami mimo EÚ. Význam suverenity pobrežných štátov v týchto vodách, vrátane spoločného využívania populácií rýb a umožnenia prístupu k ich využívaniu, viedol k tzv. tresčím vojnám (cod wars) koncom 50. a začiatkom 60. rokov 20. storočia. Nedávno sa význam suverenity prejavil v rokovaniach o podmienkach vystúpenia Spojeného kráľovstva z EÚ.

Do roku 1970 bol zavedený prvý významný súbor sekundárnych právnych predpisov v oblasti rybárstva. Spočiatku sa zamerával najmä na rybárov a na potrebu zabezpečiť ich príjem rovnakým spôsobom ako v prípade poľnohospodárov. Keďže Dánsko a Spojené kráľovstvo vstúpili do

EÚ so svojimi rozsiahlymi vodami a flotilami, vo vodách EÚ, ako aj vo vodách mimo EÚ, bolo potrebné riešiť osobitné výzvy v oblasti rybárstva, ako je ochrana zdrojov a medzinárodné vzťahy a záväzky po zavedení výhradných hospodárskych zón.

Po štyridsiatich rokoch sa kľúčovou výzvou stal nadmerný rybolov a prelovenie populácií rýb a zároveň zabezpečenie rovnakých podmienok pre prevádzkovateľov z EÚ a dobrej životnej úrovne týchto prevádzkovateľov a ich pobrežných komunit. EÚ si čoskoro uvedomila, že potreba podporovať ochranu morských biologických zdrojov je takisto hospodárska potreba. To viedlo k významnej reforme spoločnej rybárskej politiky v roku 2013, keď zákonodarca EÚ stanovil nový rámec spoločnej rybárskej politiky, ktorý je založený na koncepcii udržateľného rybolovu a rozvíja sa ním „modré hospodárstvo“⁽⁵³⁶⁾, ktoré zahŕňa všetky činnosti spojené s vodou, morom a oceánmi. Jeho cieľom je dosiahnuť čo najudržateľnejšie výnosy z dostupných populácií, ktoré sa delia medzi pobrežné členské štáty. V súlade s medzinárodnými záväzkami EÚ, najmä podľa Dohovoru Organizácie Spojených národov o morskom práve, sa v novom rámci spoločnej rybárskej politiky vyžaduje, aby rybári lovili v súlade s koncepciou „maximálneho udržateľného výnosu“ (MSY). Podrobnejšie vysvetlenie tejto koncepcie a spôsobu, akým vedie k intenzívnym každoročným rokovaniam o kvótach pre rybárov, sa nachádza v oddiele 3.1.

Cieľ udržateľného rybolovu a potreba hospodársky a sociálne prijateľného riadenia morských biologických zdrojov v súčasnosti predstavujú neustálu a mnohostrannú výzvu, ktorá sa týka mnohých aktérov, a to nielen v rámci EÚ. EÚ je významným globálnym aktérom v oblasti rybárstva. Má jednu z najväčších rybárskych flotíl na svete a tvorí podiel 6 % celosvetovej produkcie rybárstva pochádzajúcej z úlovkov. EÚ spotrebúva oveľa viac produktov rybolovu, než loví alebo chová, pričom dováža 60 % produktov spotrebovaných na uspokojenie dopytu. To z nej robí najväčšieho dovozcu produktov rybolovu na svete (34 % celkového svetového obchodu z hľadiska hodnoty).

Zabezpečenie bezproblémovej interakcie medzi environmentálnymi cieľmi a cieľmi spoločnej rybárskej politiky je náročné, ako sa vysvetľuje v oddiele 3.2. To má vplyv nielen na vnútorné riadenie politiky EÚ, ale aj na vonkajšie rokovania, ako sa uvádza v oddiele 3.3.

V tejto oblasti zohrávajú čoraz dôležitejšiu úlohu občania, rybári a mimovládne organizácie (MVO). K dispozícii je certifikácia rýb ako udržateľne lovených, pričom rastie jej význam. MVO, ktoré chránia životné prostredie, v čoraz väčšej miere upriamujú svoju pozornosť na udržateľný rybolov.

Ďalším dobrým príkladom zdôrazňujúcim význam odvetvia rybárstva pre jednotlivých občanov EÚ je rozsudok Všeobecného súdu vo veci Jégo-Quéré. Žalobkyňou v tejto veci bola rybárska spoločnosť, ktorá napadla nariadenie Komisie vyžadujúce zväčšenie veľkosti ôk rybárskych sietí, čo následne viedlo k zníženiu úlovku. Najdôležitejšou otázkou bolo, či rybári mali aktívnu

⁽⁵³⁶⁾ Európska komisia, *The EU Blue Economy Report 2022* (Správa o modrom hospodárstve EÚ za rok 2022), Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, Luxemburg, 2022 (<https://data.europa.eu/doi/10.2771/793264>).

legitimáciu napadnúť všeobecné nariadenie Komisie. Všeobecný súd sa odchyľil od ustálenej judikatúry a určil, že mali ⁽⁵³⁷⁾. Na základe odvolania Súdny dvor ⁽⁵³⁸⁾ rozsudok zrušil, ale veľmi jasne uviedol, že zmluva by sa mala zmeniť tak, aby jednotlivci mohli požiadať o zrušenie určitých všeobecne záväzných právnych aktov, ktoré si nevyžadujú ďalšie vykonávanie. To sa potom realizovalo prostredníctvom Lisabonskej zmluvy.

3.1. Výzva týkajúca sa udržateľného rybolovu

Rybári, a najmä pobrežné spoločnosti, potrebujú v záujme udržateľnosti dostatočné rybolovné možnosti, a to z environmentálneho aj hospodárskeho hľadiska. Na konci 20. storočia, vzhľadom na prelovenie populácií rýb, EÚ spolu s medzinárodným spoločenstvom zaviedla mnohé právne nástroje a veľmi ambiciózne ciele v rámci Dohovoru Organizácie Spojených národov o morskom práve ⁽⁵³⁹⁾. Dodržiavanie týchto medzinárodných pravidiel sa premietlo do právneho rámca spoločnej rybárskej politiky.

Kľúčovým vývojom pri riešení tejto výzvy bola povinnosť EÚ usilovať sa o stanovenie rybolovných možností v súlade maximálnym udržateľným výnosom v zásade do roku 2020. Touto povinnosťou sa v podstate vyžaduje, aby komerčný (a v prípade potreby aj rekreačný) úlovok danej populácie rýb nemohol prekročiť najvyššiu možnú ročnú úroveň, ktorá je v priebehu času udržateľná, a to zachovaním dobrého environmentálneho stavu populácie a na úrovni maximálneho rastu populácie na základe najlepších dostupných vedeckých odporúčaní. Hoci majú členské štáty EÚ vrátane 22 pobrežných členských štátov čoraz podobnejší názor na koncepciu maximálneho udržateľného výnosu, nemusí to byť nevyhnutne prípad všetkých zainteresovaných strán v EÚ alebo medzinárodných partnerov. Rada a Komisia preto zasadajú každý október a december, aby dosiahli spoločnú dohodu o tom, koľko rybári môžu loviť na základe najlepších dostupných vedeckých poznatkov o viac ako 200 populáciách rýb vo vodách Baltského mora, v severných, západných a južných vodách, v Stredozemnom mori a Čiernom mori. Tomu predchádzajú rok trvajúce konzultácie s krajinami, ktoré nie sú členmi EÚ, s cieľom dohodnúť sa na prístupe do ich vôd v záujme lovu spoločných populácií rýb a dohodnúť sa na udržateľných kvótach na šírom mori.

Financovanie zohráva kľúčovú úlohu pri plnom vykonávaní udržateľných cieľov spoločnej rybárskej politiky. Hlavným finančným nástrojom na jej podporu je Európsky námorný, rybolovný

⁽⁵³⁷⁾ Všeobecný súd vo svojom rozsudku z 3. mája 2002, Jégo-Quéré a Cie SA/Komisia, T-177/01, EU:T:2002:112, rozhodol, že žalobca mal aktívnu legitimáciu na napadnutie nariadenia Komisie napriek tomu, že žalobca nesplnil požiadavku týkajúcu sa osobnej dotknutosti, ako sa uvádza v kľúčovom rozsudku Plaumann/Komisia EHS z 15. júla 1963 (C-25/62, EU:C:1963:17). Vo veci Plaumann Súdny dvor rozhodol, že žaloba o neplatnosť sa môže týkať len žalobcov, ktorí sú individualizovaní podľa všeobecne záväzného právneho aktu, a to rovnakým spôsobom ako osoba, ktorej je rozhodnutie určené. Všeobecný súd totiž zmenil kritérium prípadu Plaumann a rozhodol, že vzhľadom na požiadavku účinnej právnej ochrany treba fyzickú alebo právnickú osobu považovať za osobne dotknutú všeobecne záväzným právnym aktom EÚ, ktorý sa jej priamo týka, ak tento právny akt ovplyvňuje jej právne postavenie určitým a bezprostredným spôsobom.

⁽⁵³⁸⁾ Rozsudok z 1. apríla 2004, Komisia Európskych spoločenstiev/Jégo-Quéré & Cie SA, C-263/02 P, EU:C:2004:210. Súdny dvor zdôraznil, že prostredníctvom ZFEÚ sa zaviedol úplný systém opravných prostriedkov a postupov určených na zabezpečenie preskúmania zákonnosti aktov inštitúcií vrátane úloh vnútroštátnych súdov v tomto systéme.

⁽⁵³⁹⁾ Článok 61 Dohovoru Organizácie Spojených národov o morskom práve.

a akvakultúrny fond (ENRAF) ⁽⁵⁴⁰⁾ na roky 2021 – 2027 ⁽⁵⁴¹⁾ [ktorému predchádzal Európsky námorný a rybársky fond ⁽⁵⁴²⁾ na roky 2014 – 2020]. Z ENRAF sa pridelujú finančné prostriedky z rozpočtu EÚ na podporu spoločnej rybárskej politiky, námornej politiky EÚ a medzinárodných záväzkov EÚ v oblasti správy oceánov, ako je cieľ OSN v oblasti udržateľného rozvoja č. 14. ENRAF okrem toho pomáha plniť ciele Európskej zelenej dohody, ktorá predstavuje plán pre politiky EÚ v oblasti klímy a životného prostredia. Takéto financovanie je kľúčovým faktorom udržateľného rybolovu a ochrany morských biologických zdrojov, potravinovej bezpečnosti prostredníctvom dodávok morských potravinových produktov, rastu udržateľného modrého hospodárstva a zdravých, bezpečných, chránených, čistých a udržateľne spravovaných morí a oceánov.

Ďalším dôležitým a novším nástrojom na podporu obnovy populácií rýb je tzv. povinnosť vylodiť úlovky, ktorú zákonodarcia EÚ zaviedol v roku 2013. Odhodené úlovky (t. j. ryby – prevažne mladé alebo nedosahujúce veľkosť – vrhnuté späť do mora) predstavujú 10 % až 20 % celkových úlovkov na celom svete.

Odhadzovanie úlovkov vyvoláva obavy týkajúce sa životného prostredia v dôsledku zbytočnej straty živých organizmov na úkor biodiverzity. Môže takisto viesť k zavlečeniu choroby alebo nepôvodných a invázných druhov do ekosystému morského dna. Na morskom dne spôsobuje aj zníženie hladiny kyslíka vo vode. Cieľom povinnosti vylodiť úlovky je ukončiť prax odhadzovania úlovkov, ktorú vedci považujú za škodlivú pre ochranu morských biologických zdrojov, pričom sa stala vo veľkej miere neprijateľnou pre verejnú mienku. Jej presadzovanie je nevyhnutné, pretože odhadzovanie úlovkov prispieva k zvýšenej úmrtnosti rýb a sťažuje správne vedecké hodnotenie populácií rýb.

Podľa článku 15 nariadenia (EÚ) č. 1380/2013 bol zákaz odhadzovania úlovkov zavedený v roku 2015 a do 1. januára 2019 sa postupne stal uplatniteľný na všetky úlovky rýb v EÚ.

*Presné hodnotenie populácií rýb
je základom všetkých ochranných
opatrení na dodržiavanie cieľov
maximálneho udržateľného výnosu.*

Povinnosť vylodiť úlovky sa nevzťahuje na druhy, v prípade ktorých vedecké dôkazy preukazujú vysokú mieru prežitia, ani na úlovky, na ktoré sa vzťahujú výnimky *de minimis*. Ide o zákonnú požiadavku, pričom je dôležité, aby sa povinnosť vylodiť úlovky v praxi plnila. S cieľom znížiť nechcené úlovky Komisia reguluje aj niekoľko technických opatrení zameraných na zvýšenie selektivity výstroja alebo zníženie – prípadne na odstránenie, pokiaľ je to možné – nechcených úlovkov. Plnenie povinnosti vylodiť úlovky má dôsledky nielen na ochranu populácií rýb, ale aj na hospodársku životaschopnosť rybárstva EÚ.

⁽⁵⁴⁰⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1139 zo 7. júla 2021, ktorým sa zriaďuje Európsky námorný, rybolovný a akvakultúrny fond a ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2017/1004 (Ú. v. EÚ L 247, 13.7.2021, s. 1).

⁽⁵⁴¹⁾ Celkový rozpočet na roky 2021 – 2027 je 6,108 miliardy EUR.

⁽⁵⁴²⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 508/2014 z 15. mája 2014 o Európskom námornom a rybárskom fonde, ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1255/2011 (Ú. v. EÚ L 149, 20.5.2014, s. 1).

Vzhľadom na tieto výzvy sa v súčasnosti uskutočňuje zásadná reforma ⁽⁵⁴³⁾ nariadenia o kontrole rybárstva ⁽⁵⁴⁴⁾, ktorým sa riadi najmä nahlasovanie a skladovanie úlovkov, používanie systémov diaľkového elektronického monitorovania a prítomnosť pozorovateľov na palube na účely monitorovania dodržiavania predpisov.

3.2. Napätie medzi rybolovnými činnosťami a ochranou morských ekosystémov

Ryby sú dôležitým zdrojom potravy a živobytia v EÚ, ale zároveň majú významný vplyv na morské ekosystémy, biotopy a citlivé druhy. Optimálna rovnováha medzi rybárstvom a politikou v oblasti životného prostredia je preto kľúčová pre udržateľnú a ziskovú spoločnú rybársku politiku a pre vykonávanie Európskej zelenej dohody a stratégie EÚ v oblasti biodiverzity do roku 2030 ⁽⁵⁴⁵⁾, ktorých cieľom je zabezpečiť bohatstvo a rozmanitosť morského života pre súčasné a budúce generácie.

Dosiahnuť túto bezproblémovú interakciu je však náročné. Každá ulovená ryba a rybolovné činnosti spojené s každým úlovkom majú vplyv na morské prostredie. Zároveň každé obmedzenie rybolovných činností znamená menej vyprodukovaných potravín a nižší zisk pre odvetvie rybárstva. Právnymi iniciatívami na ochranu morského ekosystému a riadenie rybárstva sa preto zvyšuje napätie medzi politikou v oblasti životného prostredia a rybárskou politikou: hoci jedným z cieľov spoločnej rybárskej politiky je zabezpečiť dlhodobé environmentálne udržateľné riadenie morských zdrojov, musí sa zosúladiť s inými cieľmi, ako sú ciele týkajúce sa hospodárskych, sociálnych a zamestnaneckých prínosov a dostupnosti dodávok potravín.

V dôsledku tohto napätia vznikajú citlivé a často veľmi technické aspekty, ktoré vedú k zložitému právnemu prostrediu týkajúcemu sa technických a iných ochranných opatrení v oblasti rybárstva. Cieľom právnych iniciatív a opatrení Európskej komisie v tejto oblasti je najmä zabrániť náhodným úlovkom chránených morských cicavcov a iných citlivých druhov alebo ich aspoň minimalizovať a regulovať rybolovné činnosti a podmienky, za ktorých môže byť rybolov niekedy povolený v citlivých a chránených biotopoch alebo nad nimi (prostredníctvom požiadaviek na používanie určitého rybárskeho výstroja alebo zákazu takéhoto výstroja, obmedzení rybolovu v určitých obdobiach, podrobných požiadaviek na podávanie správ o náhodných úlovkoch a premiestňovania rybárskych plavidiel atď.). Tieto iniciatívy často vyvolávajú zaujímavé

⁽⁵⁴³⁾ Európska Komisia, návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie Rady č. 1224/2009 a ktorým sa menia nariadenia Rady (ES) č. 768/2005, (ES) č. 1967/2006, (ES) č. 1005/2008 a nariadenie (EÚ) Európskeho parlamentu a Rady č. 2016/1139 týkajúce sa kontroly rybolovu [COM(2018) 368].

⁽⁵⁴⁴⁾ Nariadenie Rady (ES) č. 1224/2009 z 20. novembra 2009, ktorým sa zriaďuje systém kontroly Únie na zabezpečenie dodržiavania pravidiel spoločnej politiky v oblasti rybného hospodárstva a ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (ES) č. 847/96, (ES) č. 2371/2002, (ES) č. 811/2004, (ES) č. 768/2005, (ES) č. 2115/2005, (ES) č. 2166/2005, (ES) č. 388/2006, (ES) č. 509/2007, (ES) č. 676/2007, (ES) č. 1098/2007, (ES) č. 1300/2008, (ES) č. 1342/2008 a ktorým sa zrušujú nariadenia (EHS) č. 2847/93, (ES) č. 1627/94 a (ES) č. 1966/2006 (Ú. v. EÚ L 343, 22.12.2009, s. 1).

⁽⁵⁴⁵⁾ Európska Komisia, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Stratégia EÚ v oblasti biodiverzity do roku 2030 [COM(2020) 380 final].

právne otázky, pokiaľ ide o výklad právnych predpisov a povinností členských štátov v oblasti životného prostredia a rybárstva. Napríklad vo veci Deutscher Naturschutzring ⁽⁵⁴⁶⁾ sa niekoľko nemeckých združení na ochranu prírody a životného prostredia pokúsilo zaviesť zákaz rybolovu v nemeckých chránených morských oblastiach.

Jeden z najdôležitejších aspektov, na ktoré sa vzťahujú nedávne opatrenia Komisie, sa týka náhodných úlovkov citlivých druhov v dôsledku rybolovných činností. V zime 2018 – 2019 sa na francúzskom pobreží vyplavil značný počet delfínov. Následkom toho verejnosť tejto otázky venovala väčšiu pozornosť. Komisia preto iniciovala rôzne opatrenia s cieľom minimalizovať náhodné úlovky citlivých druhov, a to aj začatím niekoľkých konaní pre porušenie proti členským štátom v dôsledku porušenia pravidiel týkajúcich sa rybárstva a životného prostredia.

Kedže by však takýto zákaz mal vplyv aj na rybárov z iných členských štátov, Súdny dvor rozhodol, že takéto opatrenia nemôže členský štát prijať jednostranne a že právomoc prijať takéto opatrenia, ak vôbec, prináleží EÚ.

Medzi týmito nedávnymi krokmi boli opatrenia zamerané na ochranu populácie baltskej sviňuchy tuponosej a delfína obyčajného v Biskajskom zálive, ktoré boli založené na sťažnosti, ktorú predložilo 27 MVO, pričom žiadali o prijatie núdzových opatrení v oblasti rybárstva. Týmito opatreniami sa obmedzujú rybolovné činnosti a môžu mať vážny vplyv na živobytie rybárov v určitých oblastiach. Opatrenia prijaté Komisiou na zníženie náhodných úlovkov populácie baltskej sviňuchy tuponosej v Baltskom mori ⁽⁵⁴⁷⁾ si vyžadovali intenzívne konzultácie s dotknutými členskými štátmi a dôslednú rovnováhu medzi rôznymi potrebami vrátane obáv niektorých členských štátov súvisiacich s obranou.

3.3. Potreba rokovať o prístupe do vôd krajín mimo Európskej únie a na širšie more v súvislosti so spoločnými populáciami a dohodnúť sa na udržateľných rybolovných možnostiach

Viac ako 20 % všetkých rýb ulovených európskymi rybárskymi plavidlami sa uloví mimo vôd EÚ. Rybolovné činnosti EÚ sú preto úzko späté s rybolovnými činnosťami krajín mimo EÚ, najmä so štyrmi geograficky najbližšími susedmi EÚ s významnými odvetviami rybolovu: Faerské ostrovy, Island, Nórsko a Spojené kráľovstvo. EÚ preto spoločne s týmito susedmi spravuje mnohé populácie rýb. Deje sa tak tromi hlavnými spôsobmi: i) prostredníctvom výmen kvót; ii) prostredníctvom medzivládnej Komisie pre rybolov v severovýchodnom Atlantiku a iii) prostredníctvom dvojstranných dohôd.

⁽⁵⁴⁶⁾ Rozsudok z 13. júna 2018, Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V./Bundesrepublik Deutschland, C-683/16, EU:C:2018:433.

⁽⁵⁴⁷⁾ Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2022/303 z 15. decembra 2021, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2019/1241, pokiaľ ide o opatrenia na zníženie náhodných úlovkov stredobaltskej populácie sviňuchy tuponosej (*Phocoena phocoena*) v Baltskom mori (Ú. v. EÚ L 46/67, 25.2.2022, s. 67).

EÚ ako najväčší jednotný trh s produktmi rybolovu na svete zohráva dôležitú úlohu aj pri podpore dobrej správy vecí verejných prostredníctvom viacerých medzinárodných organizácií. Medzi tieto organizácie patria i) regionálne organizácie pre riadenie rybárstva, čo sú medzivládne organizácie, ktoré regulujú regionálne rybolovné činnosti vo väčšine svetových morí, ako je uvedená Komisia pre rybolov v severovýchodnom Atlantiku; ii) Organizácia OSN pre výživu a poľnohospodárstvo a iii) iné medzinárodné orgány, ako je Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj.

EÚ zastúpená Komisiou zohráva aktívnu úlohu v 18 regionálnych organizáciách pre riadenie rybárstva. To z nej robí jedného z najaktívnejších globálnych aktérov v tejto oblasti. Okrem toho, že tieto regionálne orgány ponúkajú prevádzkovateľom z EÚ rybolovné možnosti vo vodách mimo EÚ, ich hlavným cieľom je posilniť udržateľný rybolov v rámci ich členstva. Na tento účel má väčšina z nich právomoc stanoviť obmedzenia výlovu, prijať technické opatrenia a uložiť povinnosti v oblasti kontroly. Napríklad Medzinárodná komisia pre zachovanie atlantických tuniakov môže na základe vedeckých dôkazov vydať odporúčania na zachovanie populácií tuniakov, ktoré možno uloviť v oblasti chránenej Dohovorom o zachovaní atlantických tuniakov, a to na úrovniach, ktoré umožnia maximálny udržateľný výnos. Pokiaľ niektorá zo zmluvných strán dohovoru nevznesie námietku, takéto odporúčania prispievajúce k udržateľnému rybolovu v oblasti, na ktorú sa vzťahuje dohovor, sa pre ňu stanú záväznými. Okrem toho, že EÚ pôsobí na viacstranných fórach, uzavrela hustú sieť dohôd o partnerstve v odvetví udržateľného rybárstva s tretími krajinami vrátane napríklad Mauritánie, Maroka a Senegalu ⁽⁵⁴⁸⁾. Týmito dvojstrannými dohodami sa stanovuje rámec pre riadenie rybolovných činností plavidiel EÚ vo vodách, na ktoré sa vzťahuje suverenity alebo jurisdikcia určitých krajín mimo EÚ.

Dohody o partnerstve v odvetví udržateľného rybárstva sa vzťahujú na právne, environmentálne, hospodárske a sociálne riadenie rybolovných činností plavidiel EÚ vo vodách krajín mimo EÚ. Zahŕňajú okrem iného podmienky, za ktorých sa takéto činnosti môžu uskutočňovať (najmä potreba získať licenciu), hospodársku a finančnú spoluprácu v odvetví rybárstva a spoluprácu týkajúcu sa opatrení v oblasti kontroly a dohľadu ⁽⁵⁴⁹⁾. Hoci tieto dohody umožňujú plavidlám EÚ požiadať o licencie na rybolov v rybolovných zónach určitých krajín mimo EÚ, ich cieľom je takisto zaviesť zodpovedný rybolov v týchto zónach, aby sa zabezpečila dlhodobá ochrana a udržateľné využívanie rybolovných zdrojov, najmä zavedením systému kontroly ⁽⁵⁵⁰⁾. Viaceré ich ustanovenia zabezpečujú aj udržateľnosť rybárstva. Dotknutá krajina mimo EÚ má napríklad stanoviť ciele, ktoré sa majú dosiahnuť z hľadiska udržateľného rozvoja alebo riadenia a celkového povoleného výlovu na základe

⁽⁵⁴⁸⁾ Na webovej stránke „Dohody o partnerstve v odvetví udržateľného rybárstva“ (https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/sustainable-fisheries-partnership-agreements-sfpas_de) je uvedený zoznam dohôd o partnerstve v odvetví udržateľného rybárstva, ktoré uzavrela EÚ.

⁽⁵⁴⁹⁾ Pozri napríklad článok 2 Dohody o partnerstve v odvetví udržateľného rybárstva medzi Európskou úniou a Mauritánskou islamskou republikou (Ú. v. EÚ L 439, 8.12.2021, s. 3).

⁽⁵⁵⁰⁾ Rozsudok z 9. októbra 2014, Ahlström a i., C-565/13, EU:C:2014:2273, bod 31.

odporúčania vnútroštátneho orgánu zodpovedného za oceánografický výskum a príslušnej regionálnej organizácie pre riadenie rybárstva ⁽⁵⁵¹⁾.

EÚ okrem regionálnych organizácií pre riadenie rybárstva a dohôd o partnerstve úzko spolupracuje aj vo forme uzatvárania dvojstranných dohôd s viacerými krajinami mimo EÚ, pričom najvýznamnejšie sú dohody s Nórskom ⁽⁵⁵²⁾ a so Spojeným kráľovstvom ⁽⁵⁵³⁾.

Od brexitu, v dôsledku ktorého sa 80 populácií rýb stalo predmetom spoločného riadenia so Spojeným kráľovstvom, sa medzinárodný rozmer rybárskej politiky stal ešte dôležitejším. Od 1. januára 2021 Spojené kráľovstvo a EÚ spolupracujú v rámci Dohody o obchode a spolupráci medzi EÚ a Spojeným kráľovstvom, a to aj vo veľmi dôležitej oblasti rybárstva. Obe strany uplatňujú práva pobrežných štátov na účely prieskumu, využívania, zachovania a riadenia živých morských zdrojov vo svojich vodách a pokračujú v spolupráci a vo vytváraní nových spôsobov spolupráce pri súčasnom dodržiavaní záväzkov stanovených v Dohovore Organizácie Spojených národov o morskom práve. To isté platí pre spoluprácu EÚ s Nórskom, v rámci ktorej EÚ v súčasnosti rokuje o novej generácii dohôd o rybárstve.

4. Z farmy na stôl: ako chránime ľudí, včely, kravy a stromy

Poľnohospodári nemôžu vyrábať potraviny bez zdravých zvierat, včiel a rastlín. Okrem toho všetko, čím poľnohospodár postrieka rastliny alebo nakrími zvieratá, môže mať vplyv na potravinový reťazec, pretože to spotrebitelia zjedia a môže to ovplyvniť ich zdravie.

EÚ v tejto oblasti uplatňuje najprísnejšie pravidlá a mechanizmy na svete, ktorých cieľom je chrániť zdravie ľudí, zvierat a rastlín, záujmy spotrebiteľov a dobré životné podmienky zvierat.

Je zaujímavé, že v článku 39 ZFEÚ sa nespomína potreba ochrany zdravia ľudí, zvierat a rastlín, záujmov spotrebiteľov alebo dobrých životných podmienok zvierat. V práve EÚ sa tieto dôležité ciele postupne rozvíjali prostredníctvom sekundárnych právnych predpisov, judikatúry a neskorších zmien zmluvy.

Dokonca aj v prvých rokoch Európskych spoločenstiev členské štáty vnímali potrebu považovať najmä svoje právne predpisy týkajúce sa chorôb zvierat ako majúce aj vplyv na zdravie ľudí. Prvé

⁽⁵⁵¹⁾ Pozri napríklad článok 4 ods. 2 protokolu, ktorým sa vykonáva Dohoda o partnerstve v odvetví udržateľného rybárstva medzi Európskou úniou a Mauritánskou islamskou republikou (Ú. v. EÚ L 439, 8.12.2021, s. 14).

⁽⁵⁵²⁾ Pokiaľ ide o osem mimoriadne dôležitých populácií rýb, ale aj ochranu morských zdrojov vo vodách Svalbardu.

⁽⁵⁵³⁾ Dohoda o obchode a spolupráci medzi Európskou úniou a Európskym spoločenstvom pre atómovú energiu na jednej strane a Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska na strane druhej (Ú. v. EÚ L 149, 30.4.2021, s. 10).

smernice o zdraví zvierat boli prijaté v roku 1964 ⁽⁵⁵⁴⁾. V odôvodneniach k nim sa vysvetľuje, že spoločné pravidlá týkajúce sa zdravia zvierat sú nevyhnutným dôsledkom spoločnej organizácie trhu s bravčovým, teľacím a hovädzím mäsom; tieto pravidlá zabezpečujú v rámci Spoločenstva voľný obchod s hovädzím dobytkom a ošipánymi a mäsovými výrobkami, ktoré sa z nich vyrábajú. Tomuto voľnému obchodu by nemali brániť rozdiely v požiadavkách na zdravie v rôznych členských štátoch.

Súdny dvor najprv uznal význam ochrany zdravia a spotrebiteľa v kríze spôsobenej „chorobou šialených kráv“ v roku 1986, o ktorej sa hovorí v oddiele 4.1.1. Ďalší vývoj bol potom často vyvolaný inými krízami, ako bolo vypuknutie vtáčej chrípky v 90. rokoch 20. storočia a afrického moru ošipáných od roku 2018. V každom z prípadov v dôsledku týchto kríz hrozila destabilizácia spoločného poľnohospodárskeho trhu s mäsovými výrobkami.

Vonkajšie hranice EÚ sú skutočne „štítom“, ktorý chráni vnútorný trh a jeho spotrebiteľov pred dovozom, ktorý nie je v súlade s jej normami.

V súčasnosti má EÚ dobre fungujúce právne nástroje na ochranu zdravia zvierat a rastlín. Pozostávajú z troch rámcových nariadení – z právnej úpravy v oblasti zdravia zvierat ⁽⁵⁵⁵⁾, z právnej úpravy v oblasti zdravia rastlín ⁽⁵⁵⁶⁾ a z nariadenia o úradných kontrolách ⁽⁵⁵⁷⁾ –, ktoré sú doplnené

množstvom delegovaných a vykonávacích aktov. Základná štruktúra týchto nástrojov je vždy podobná: vytvára sa nimi mechanizmus v rámci EÚ na zabezpečenie toho, aby sa členské štáty mohli navzájom spoliehať na kontroly rastlín, zvierat a potravín, keď sa s takýmito potravinami medzi nimi obchoduje. Okrem toho existujú mechanizmy oznamovania, prostredníctvom ktorých sa členské štáty navzájom informujú o vypuknutí nákazy a informujú tiež Komisiu. Tieto mechanizmy sa vždy kombinujú so spoločnými pravidlami, aby sa zabezpečilo, že dovoz zvierat, rastlín a potravín z tretích krajín bude v súlade s prísnyimi normami EÚ.

Niekoľko právnikov Právneho servisu Komisie pracuje na každodennej kontrole neustávajúceho prúdu zmien týchto sekundárnych pravidiel. Niektoré z nich môžu viesť k súdnemu sporu

⁽⁵⁵⁴⁾ Smernica Rady 64/432/EHS z 26. júna 1964 o zdravotných problémoch zvierat ovplyvňujúcich obchod s hovädzím dobytkom a ošipánymi vo vnútri Spoločenstva (Ú. v. ES 121, 29.7.1964, s. 1977); a smernica Rady 64/433/EHS z 26. júna 1964 o zdravotných problémoch, ktoré ovplyvňujú obchod s čerstvým mäsom v rámci Spoločenstva (Ú. v. ES 121, 29.7.1964, s. 2012).

⁽⁵⁵⁵⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/429 z 9. marca 2016 o prenosných chorobách zvierat a zmene a zrušení určitých aktov v oblasti zdravia zvierat („právna úprava v oblasti zdravia zvierat“) (Ú. v. EÚ L 84, 31.3.2016, s. 1).

⁽⁵⁵⁶⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/2031 z 26. októbra 2016 o ochranných opatreniach proti škodcom rastlín, ktorým sa menia nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 228/2013, (EÚ) č. 652/2014 a (EÚ) č. 1143/2014 a zrušujú smernice Rady 69/464/EHS, 74/647/EHS, 93/85/EHS, 98/57/ES, 2000/29/ES, 2006/91/ES a 2007/33/ES (Ú. v. EÚ L 317, 23.11.2016, s. 4).

⁽⁵⁵⁷⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/625 z 15. marca 2017 o úradných kontrolách a iných úradných činnostiach vykonávaných na zabezpečenie uplatňovania potravinového a krmivového práva a pravidiel pre zdravie zvierat a dobré životné podmienky zvierat, pre zdravie rastlín a pre prípravky na ochranu rastlín, o zmene nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EÚ) č. 1151/2012, (EÚ) č. 652/2014, (EÚ) 2016/429 a (EÚ) 2016/2031, nariadení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a smerníc Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, smerníc Rady 89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutia Rady 92/438/EHS (nariadenie o úradných kontrolách) (Ú. v. EÚ L 95, 7.4.2017, s. 1).

vrátane konaní o predbežných opatreniach, ako ukážeme na príklade dovozu hydinového mäsa z Brazílie v oddiele 4.1.2. V tomto prípade sa spor týka najmä preukázania, že Komisia konala na spoľahlivom vedeckom základe. Komisia zároveň pravidelne začína konania o nesplnení povinnosti, ak sa členský štát bráni vykonávaniu opatrení dohodnutých na úrovni EÚ [napr. vec *Xylella* ⁽⁵⁵⁸⁾ týkajúca sa choroby rastlín postihujúcej olivovníky v Taliansku].

„Čisté“ spoliehanie sa na vedu je však od príchodu nových technológií, ktoré si vyžadujú právne reakcie, čoraz viac spochybňované, napríklad geneticky modifikované organizmy. V takýchto situáciách, keď sa názory členských štátov líšia, je neustále potrebné, aby Komisia vyvíjala primerané riešenia a objasňovala rozsah pôsobnosti pravidiel vzhľadom na ďalší technický vývoj, ako sú nové techniky úpravy genómu.

Ďalšou oblasťou, v ktorej Komisia musela neustále prispôbovať svoje normy vzhľadom na nový vedecký vývoj s cieľom zabezpečiť vysokú úroveň ochrany zdravia ľudí a zvierat a životného prostredia, sú pesticídy. Táto otázka sa podrobnejšie rozoberá v oddiele 4.3, v ktorom sa osobitne zohľadňuje ochrana včiel.

V neposlednom rade sa ochrana dobrých životných podmienok zvierat stáva čoraz dôležitejším cieľom. EÚ od polovice 70. rokov 20. storočia prijala harmonizované pravidlá týkajúce sa omračovania pred zabitím ⁽⁵⁵⁹⁾. V 80. rokoch 20. storočia nasledovalo niekoľko smerníc zameraných napríklad na ochranu nosníc ⁽⁵⁶⁰⁾. V tejto oblasti sa právnicki Právneho servisu Komisie zameriavajú najmä na prejudiciálne konania. Dve takéto konania viedli k zaujímavým prípadom, pri ktorých sa skúmal vonkajší rozmer dobrých životných podmienok zvierat pri preprave do krajín mimo EÚ a vzťah medzi dobrými životnými podmienkami zvierat a slobodou náboženského vyznania (pozri oddiel 4.2).

4.1. Ochrana zdravia ľudí a zvierat

Komisia zohráva rozhodujúcu úlohu pri ochrane verejného zdravia vo všeobecnosti a najmä zdravia spotrebiteľov.

Ďalej sa rozoberajú dva významné súdne prípady, jeden týkajúci sa vážnej zdravotnej krízy, ktorá vznikla v EÚ (kríza spôsobená bovinnou spongiformnou encefalopatiou), a druhý týkajúci sa dôležitosti zaistenia bezpečnosti potravín dovážaných do EÚ z krajín mimo EÚ (prípád brazílskej potravinárskej spoločnosti BRF).

⁽⁵⁵⁸⁾ Rozsudok z 5. septembra 2019, Komisia/Taliansko, C-443/18, EU:C:2019:676.

⁽⁵⁵⁹⁾ Smernica Rady 74/577/EHS z 18. novembra 1974 o omračovaní zvierat pred zabitím (Ú. v. ES L 316, 26.11.1974, s. 10).

⁽⁵⁶⁰⁾ Smernica Rady 1999/74/ES z 19. júla 1999 ustanovujúca minimálne normy na ochranu nosníc (Ú. v. ES L 203, 3.8.1999, s. 53).

4.1.1. Mala by mať potreba ochrany zdravia spotrebiteľov vplyv na poľnohospodársku politiku?

Od roku 1986 do polovice 90. rokov 20. storočia boli tisíce kusov hovädzieho dobytku v Spojenom kráľovstve infikované bovinou spongiformnou encefalopatiou. Bovinná spongiformná encefalopatia je všeobecne známa ako „choroba šíalených kráv“, pretože príznaky zvyčajne zahŕňajú agresiu a nedostatočnú koordináciu zvierat. V roku 1996 Európou náhle otriaslo, keď bolo prvýkrát oznámené, že boviná spongiformná encefalopatia sa môže prenášať na ľudí prostredníctvom nového variantu Creutzfeldtovej-Jakobovej choroby, pričom ide o progresívnu, degeneratívnu neurologickú chorobu, ktorá postihuje ľudský mozog.

Tento variant bol pôvodne zistený v Spojenom kráľovstve, kde boli v tom čase zaznamenané takmer všetky prípady. Spotrebiteľia v celej Európe (a dokonca aj na celom svete) boli situáciou čoraz viac znepokojení a táto otázka sa stala predmetom rozsiahlej verejnej diskusie. Malo to vplyv na dôveru spotrebiteľov a spotreba hovädzieho mäsa sa exponenciálne znížila.

Najpravdepodobnejšie vysvetlenie prípadov bolo, že variant Creutzfeldtovej-Jakobovej choroby bol spôsobený konzumáciou mäsa zvierat infikovaných bovinou spongiformnou encefalopatiou. Súvislosť medzi bovinou spongiformnou encefalopatiou a Creutzfeldtovou-Jakobovou chorobou nebola viac teoretickou hypotézou a stala sa reálnou možnosťou. Pretrvávala značná vedecká neistota, v neposlednom rade z dôvodu dlhých inkubačných období, keď sa choroba nedala zistiť u živých zvierat.

Komisia musela konať. Dve smernice ⁽⁵⁶¹⁾ umožnili Komisii prijať ochranné opatrenia, ak vypukli „akékoľvek zoonózy, choroby alebo iné príčiny, ktoré by pravdepodobne predstavovali vážne riziko pre zdravie zvierat alebo zdravie ľudí“.

Dňa 27. marca 1996 Komisia zakázala vývoz všetkého hovädzieho dobytku a všetkého hovädzieho a teľacieho mäsa alebo odvodených výrobkov zo Spojeného kráľovstva do iných členských štátov a do krajín mimo EÚ, aby sa zabránilo výkyvom na trhu, a to ako núdzové opatrenie na dočasnom základe [rozhodnutie Komisie 96/239/ES ⁽⁵⁶²⁾].

Dňa 24. mája 1996 Spojené kráľovstvo podalo žalobu proti platnosti rozhodnutia 96/239/EHS a požiadalo Súdny dvor, aby ho zrušil, čo viedlo k vydaniu rozsudku vo veci Spojené kráľovstvo/Komisia ⁽⁵⁶³⁾. Súdny dvor vo svojom rozsudku pripomenul širokú škálu diskrečných opatrení, ktoré má Komisia k dispozícii, najmä pokiaľ ide o povahu a rozsah opatrení, ktoré prijíma.

⁽⁵⁶¹⁾ Smernica Rady 90/425/EHS z 26. júna 1990 týkajúca sa veterinárnych a zootechnických kontrol uplatňovaných v obchode vnútri Spoločenstva s určitými živými zvieratami a výrobkami s ohľadom na vytvorenie vnútorného trhu (Ú. v. ES L 224, 18.8.1990, s. 29). Smernica Rady 89/662/EHS z 11. decembra 1989 o veterinárnych kontrolách v obchode vnútri Spoločenstva s cieľom dobudovania vnútorného trhu (Ú. v. ES L 395, 30.12.1989, s. 13).

⁽⁵⁶²⁾ Rozhodnutie Komisie z 27. marca 1996 o mimoriadnych opatreniach na ochranu proti bovinnej spongiformnej encefalopatii (Ú. v. ES L 78, 28.3.1996, s. 47).

⁽⁵⁶³⁾ Rozsudok z 5. mája 1998, Spojené kráľovstvo/Komisia, C-180/96, EU:C:1998:192.

Na základe prístupu k politike v oblasti životného prostredia stanoveného v zmluve, najmä pokiaľ ide o preventívnu činnosť, Súdny dvor zdôraznil, že „keď existujú pochybnosti o existencii alebo dosahu rizík na ľudské zdravie, inštitúcie môžu prijať ochranné opatrenia bez toho, aby bolo potrebné počkať na podrobné preukázanie skutočného stavu a závažnosti týchto rizík“.

Toto je „zásada predbežnej opatrnosti“, ktorá sa stala základným kameňom politiky EÚ v oblasti bezpečnosti potravín a zdravia ľudí a zvierat, ako aj životného prostredia.

Súdny dvor okrem toho zdôraznil, že ochranu spotrebiteľov a ochranu zdravia a života ľudí a zvierat nemožno pri snahe o dosiahnutie cieľov SPP prehliadať.

Napokon Súdny dvor v tomto významnom prípade dospel k záveru, že ochrana zdravia prispieva k dosiahnutiu cieľov SPP.

4.1.2. Ochrana európskeho spotrebiteľa pred nebezpečnými potravinami

Ďalšou oblasťou činnosti Komisie, ktorá má zásadný význam pre verejné zdravie, je zabezpečenie toho, aby potraviny dovážané do EÚ z krajín mimo EÚ boli pre spotrebiteľov bezpečné. Na tento účel sa v práve EÚ stanovuje systém zaradenia do zoznamu, pokiaľ ide o krajiny mimo EÚ a ich prevádzkarne: iba v prípade, že existujú dostatočné záruky ich súladu s právom EÚ alebo rovnocennými požiadavkami vrátane hygienických predpisov, možno krajiny a prevádzkarne mimo EÚ uviesť v zozname ako oprávnené vyvážať zvieratá a potravinové výrobky do EÚ ⁽⁵⁶⁴⁾.

Prípád brazílskej potravinárskej spoločnosti BRF ukazuje význam zabezpečenia toho, aby potraviny dovážané do EÚ z krajín mimo EÚ boli pre spotrebiteľov bezpečné. V tomto prípade sa na hraničných kontrolných staniciach EÚ zistilo, že značný počet zásielok hydinového mäsa pochádzajúceho z určitých brazílskych prevádzkarní a určeného na trh EÚ bol kontaminovaný salmonelou. Okrem toho, keď Komisia začiatkom roka 2018 dostala správy o škandále s podvodmi v Brazílii v súvislosti s laboratórnou certifikáciou, rýchlo pristúpila k vyradeniu brazílskych prevádzkarní zapojených do škandálu s podvodmi zo zoznamu prevádzkarní oprávnených vyvážať hydinové mäso do EÚ ⁽⁵⁶⁵⁾.

Dve brazílske spoločnosti (BRF SA a SHB Comércio e Indústria de Alimentos SA), ktoré v roku 2017 spolu vyviezli 152 107 ton hydinového mäsa z Brazílie do EÚ, podali žalobu o neplatnosť proti ich vyradeniu zo zoznamu ⁽⁵⁶⁶⁾ a požiadali o predbežné opatrenia vrátane odkladu uplatnenia vyradenia zo zoznamu ⁽⁵⁶⁷⁾.

⁽⁵⁶⁴⁾ V súčasnosti je systém zaradenia do zoznamu stanovený v článkoch 126 a 127 nariadenia (EÚ) 2017/625 o úradných kontrolách (Ú. v. EÚ L 95, 7.4.2017, s. 1).

⁽⁵⁶⁵⁾ Vykonávacie nariadenie (EÚ) 2018/700 z 8. mája 2018, ktorým sa menia zoznamy prevádzkarní tretích krajín, z ktorých sa môžu dovážať určité výrobky živočíšneho pôvodu, pokiaľ ide o niektoré prevádzkarne z Brazílie (Ú. v. EÚ L 118, 14.5.2018, s. 1).

⁽⁵⁶⁶⁾ Rozsudok z 8. júla 2020, BRF a SHB Comercio e Industria de Alimentos/Komisia, T-429/18, EÚ:T:2020:322.

⁽⁵⁶⁷⁾ Rozsudok z 13. februára 2019, BRF a SHB Comercio e Industria de Alimentos/Komisia, T-429/18 R, EÚ:T:2019:98.

Všeobecný súd žalobu zamietol. Všeobecný súd vo svojom rozsudku zdôraznil širokú mieru voľnej úvahy, ktorú má Komisia pri posudzovaní spoľahlivosti záruk poskytnutých tretími krajinami ⁽⁵⁶⁸⁾.

Boj proti potravinovému podvodu v potravinovom dodávateľskom reťazci je súčasťou stratégie „Z farmy na stôl“ v rámci Európskej zelenej dohody Komisie.

4.2. Ochrana dobrých životných podmienok zvierat podľa článku 13 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

Zvieratá sú cítiace bytosti. Uvedené nie je len emocionálne vyhlásenie obhajcov práv zvierat, ale aj obsah článku 13 ZFEÚ. Podľa tohto článku EÚ a jej členské štáty plne zohľadňujú požiadavky na dobré životné podmienky zvierat. Tieto požiadavky na dobré životné podmienky často konkurujú dôležitým hospodárskym záujmom v odvetví dopravy alebo, čo je ešte podstatnejšie, slobode náboženského vyznania, pokiaľ ide o zabíjanie. Pravidlá EÚ týkajúce sa týchto záležitostí viedli k dvom zložitým a ostro sledovaným prejudiciálnym rozhodnutiam vo veciach pred Súdnym dvorom.

4.2.1. Končí sa ochrana zvierat počas prepravy na hraniciach Európskej únie?

V prípade Zuchtvieh-Export ⁽⁵⁶⁹⁾ sa nastolila otázka, či je počas prepravy zvierat do krajín mimo EÚ potrebné dodržiavať určité intervaly kŕmenia a obdobia odpočinku stanovené právom EÚ. Prípád vyplynul z tejto situácie: Z Bavorska v Nemecku sa malo prepraviť 62 kusov hovädzieho dobytku cez Rusko do Uzbekistanu. Dopravná spoločnosť predložila miestnym orgánom plán cesty. Očakávala sa 146-hodinová etapa cesty medzi Brestom v Bielorusku a Karagandou v Kazachstane. Nemecké orgány odmietli povoliť prepravu z dôvodu, že podľa pravidiel EÚ sa zvieratá musia vyložiť, nakŕmiť a napojiť najneskôr po 29 hodinách. Podľa názoru dopravnej spoločnosti sa tieto požiadavky nevzťahovali na úsek cesty mimo EÚ (t. j. v Rusku).

V nariadení (ES) č. 1/2005 o ochrane zvierat počas prepravy a s ňou súvisiacich činností ⁽⁵⁷⁰⁾ sa výslovne nerieši otázka položená Súdnemu dvoru: či sa požiadavky EÚ uplatňujú na etapu prepravy zvierat mimo EÚ. Podľa článku 1 ods. 1 o rozsahu jeho pôsobnosti sa nariadenie uplatňuje na prepravu zvierat uskutočňovanú v rámci EÚ. Okrem toho sa v článku 21 ods. 1 nariadenia stanovujú osobitné hraničné kontroly na všetkých výstupných miestach EÚ. V článku 14 ods. 1 a iných ustanoveniach toho istého nariadenia sa však stanovujú osobitné povinnosti pre celú cestu od miesta odoslania do miesta určenia.

⁽⁵⁶⁸⁾ Rozsudok z 8. júla 2020, BRF a SHB Comercio e Industria de Alimentos/Komisia, T-429/18, EU:T:2020:322, bod 109.

⁽⁵⁶⁹⁾ Rozsudok z 23. apríla 2015, Zuchtvieh-Export GmbH /Stadt Kempten, G-424/13, EU:C:2015:259.

⁽⁵⁷⁰⁾ Nariadenie Rady (ES) č. 1/2005 z 22. decembra 2004 o ochrane zvierat počas prepravy a s ňou súvisiacich činností a o zmene a doplnení smerníc 64/432/EHS a 93/119/ES a nariadenia (ES) č. 1255/97 (Ú. v. EÚ L 3, 5.1.2005, s. 1).

Súdny dvor vo svojom rozsudku v tejto veci zdôraznil, že ochrana dobrých životných podmienok zvierat je legitímnym cieľom vo verejnom záujme a v súčasnosti je zásadou práva EÚ zakotvenou v článku 13 ZFEÚ. Jedným z cieľov nariadenia (ES) č. 1/2005 je práve dosiahnutie tohto cieľa. Súdny dvor následne zamietol „izolovaný výklad“ ustanovení, pri ktorých sa zdá, že sa nimi obmedzuje extrateritoriálne uplatňovanie pravidiel EÚ v oblasti dobrých životných podmienok zvierat. Zdôraznil, že článkom 14 ods. 1 nariadenia a mnohými ďalšími ustanoveniami stanovujúcimi základné povinnosti, ktoré sa majú dodržiavať pri dlhých cestách, sa nerozlišuje medzi prepravou zvierat, ktorá sa uskutočňuje v rámci EÚ, a prepravou zvierat do miesta určenia mimo EÚ. Na základe toho sa Súdny dvor priklonil k nemeckým orgánom, ktoré odmietli povoliť prepravu. Pre právo EÚ to predstavovalo pozoruhodný úspech, pokiaľ ide o dva aspekty: ochranu práv zvierat a skutočnosť, že táto ochrana sa nekončí na hraniciach EÚ.

4.2.2. Môžu dobré životné podmienky zvierat tromfnúť náboženskú slobodu?

Ďalší dôležitý prípad – Centraal Israëlitisch Consistorie van België a i. ⁽⁵⁷¹⁾ – sa týkal výkladu ustanovení práva EÚ, ktorými sa na jednej strane zaručuje minimalizácia bolesti pri usmrcovaní zvierat (omračovaním) a na druhej strane želanie niektorých náboženských skupín (najmä židov a moslimov) zabíjať zvieratá v súlade s ich náboženským presvedčením (ktoré nedovoľuje omráčenie).

V belgickej vyhláške, ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2019, sa stanovuje požiadavka, podľa ktorej „ak sa zvieratá zabíjajú osobitnými spôsobmi podľa náboženských rituálov, omráčenie musí byť zvrtné a smrť zvieratá nesmie byť spôsobená omráčením“. Židovské a moslimské organizácie podali žalobu na Ústavný súd Belgicka, pričom tvrdili, že touto belgickou vyhláškou sa bráni všetkým členom uvedených skupín praktizovať ich náboženstvo. Belgické skupiny pre dobré životné podmienky zvierat intervenovali s cieľom obhájiť požiadavku zvrtného omráčenia.

Súdny dvor sa vyjadril k otázke, či sloboda náboženského vyznania podľa článku 10 Charty základných práv EÚ bráni členským štátom, ktoré chcú prijať prísnejšie pravidlá v oblasti dobrých životných podmienok zvierat. Súdny dvor pri skúmaní situácie urobil významné vyhlásenie:

Charta je živým nástrojom, ktorý sa má vykladať vzhľadom na súčasné životné podmienky a súčasné koncepcie akceptované v demokratických štátoch [...], takže je potrebné zohľadniť vývoj hodnôt a koncepcií v členských štátoch tak zo spoločenského, ako aj z legislatívneho hľadiska. Dobré životné podmienky zvierat ako hodnota, ktorej súčasné demokratické spoločnosti už niekoľko rokov pripisujú narastajúci význam, môžu byť vzhľadom na vývoj spoločnosti zohľadňované viac v kontexte rituálneho zabíjania, a tak môžu prispieť k odôvodneniu primeranosti právnej úpravy, o akú ide vo veci samej.

⁽⁵⁷¹⁾ Rozsudok zo 17. decembra 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België a i., C-336/19, EU:C:2020:1031.

Súdny dvor poskytol vnútroštátnemu zákonodarcovi a vnútroštátnemu ústavnému súdu aj značný priestor na posúdenie primeranosti zásahu do náboženskej slobody.

4.3. Ochrana včiel pred škodlivými účinkami pesticídov

Z hľadiska svojej reprodukcie závisia približne štyri z piatich druhov divých kvetov a plodín vrátane hlavných potravinových plodín od opelovačov, ako sú včely, osy a motýle. Opelovače sú preto kľúčové nielen pre biodiverzitu, ale aj pre potravinovú bezpečnosť. Veľkosť a rozmanitosť populácie opelovačov – najmä včiel – sa v Európe a na celom svete výrazne zredukovala, pričom niektorým druhom hrozí vyhynutie.

V modernom intenzívnom poľnohospodárstve sa používajú chemické pesticídy (známe aj ako „prípravky na ochranu rastlín“), a to s cieľom ochrániť rastliny pred škodcami a chorobami. Tieto pesticídy však môžu mať škodlivé účinky na ľudí a životné prostredie vrátane včiel a iných opelovačov. Tieto výrobky sú preto dôsledne testované a kontrolované. Právnymi predpismi EÚ o prípravkoch na ochranu rastlín⁽⁵⁷²⁾ sa harmonizujú pravidlá uvádzania takýchto prípravkov na trh, čím sa zabezpečuje vysoká úroveň ochrany zdravia ľudí a zvierat a životného prostredia. EÚ stanovuje normy, ktoré musia spĺňať účinné látky a prípravky na ochranu rastlín; ide o jedny z najprísnejších noriem na svete. Komisia schvaľuje, obmedzuje alebo zakazuje účinné látky používané v prípravkoch na ochranu rastlín a reguluje ich používanie, pričom členské štáty postupujú rovnako, pokiaľ ide o takéto výrobky.

Vec Bayer CropScience dokonale ilustruje prácu Komisie v posledných desaťročiach, ktorá sa týka ochrany ľudí a životného prostredia, najmä včiel, pred škodlivými účinkami pesticídov. Právny servis Komisie zohrával pri tejto práci významnú úlohu.

Keď sa objavili vedecké znalosti preukazujúce to, že jednou z príčin poklesu populácie včiel bolo rozšírené používanie skupiny účinných látok – tzv. neonikotinoidov – v prípravkoch na ochranu rastlín, Komisia požiadala Európsky úrad pre bezpečnosť potravín (EFSA) o vedecké poradenstvo. Po tom, ako úrad EFSA dospel k záveru, že napriek vedeckej neistote z dôvodu nedostatku údajov boli riziká pre včely vysoké,

Komisia využila svoje právomoci podľa právnych predpisov EÚ o prípravkoch na ochranu rastlín a prijala nariadenie, ktorým sa prísne obmedzujú tri účinné látky zo skupiny neonikotinoidov. Stalo sa to napriek pretrvávajúcim nezhodám medzi členskými štátmi, ktoré bránili prijatiu presných cieľov v oblasti ochrany včiel.

Tento prístup sa zakladal na „zásade predbežnej opatrnosti“, teda na tej istej všeobecnej zásade práva EÚ, ktorá Komisii umožnila zakázať vývoz britského hovädzieho mäsa počas

⁽⁵⁷²⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 z 21. októbra 2009 o uvádzaní prípravkov na ochranu rastlín na trh a o zrušení smerníc Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (Ú. v. EÚ L 309, 24.11.2009, s. 1).

krízy bovinnej spongiformnej encefalopatie ⁽⁵⁷³⁾. Táto zásada je základom právnych predpisov EÚ týkajúcich sa okrem iného prípravkov na ochranu rastlín. V tom čase žiadny iný regulačný orgán na svete nepodnikol podobný krok týkajúci sa neonikotinoidov.

Tento prístup bol následne potvrdený Súdny dvorom v rozsudku, ktorý bol dôležitý pre celé odvetvie pesticídov a ďalšie oblasti práva EÚ založené na zásade predbežnej opatrnosti.

Bayer CropScience, výrobca neonikotinoidov, napadol toto nariadenie na Všeobecnom súde a následne po podaní odvolania na Súdnom dvore, pričom napadol vedecký základ rozhodnutia a tvrdil, že rozhodnutím sa porušujú právne predpisy EÚ týkajúce sa prípravkov na ochranu rastlín, ako aj zásada predbežnej opatrnosti.

Vo výslednom rozsudku o veci Bayer CropScience ⁽⁵⁷⁴⁾ Súdny dvor potvrdil prístup Komisie a poskytol dôležité vysvetlenia týkajúce sa zásady predbežnej opatrnosti. Po prvé zásada predbežnej opatrnosti sa uplatňuje v situáciách, v ktorých nie je možné mať istotu o existencii alebo rozsahu rizík pre životné prostredie okrem iného z dôvodu vedeckej neistoty, ale v ktorých je pravdepodobné, že dôjde k skutočnej škode, ak sa riziko prejaví. Tým sa odôvodnili opatrenia prijaté Komisiou na ochranu včiel bez toho, aby sa čakalo na predloženie ďalších výskumných štúdií priemyslom, v ktorých sa môžu, ale nemusia objasniť všetky zostávajúce neistoty, a aby sa členské štáty dohodli na presných cieľoch ochrany. Po druhé posúdenie rizík pre včely zo strany úradu EFSA, založené na najlepších vedeckých a technických znalostiach dostupných v tom čase, bolo vzhľadom na časové obmedzenia, ktoré Komisia mohla uložiť na základe zásady predbežnej opatrnosti, čo najdôkladnejšie.

Táto vec poukazuje na protichodné ciele, ktoré musí Komisia vyvážiť, keď sa zaoberá situáciami, v ktorých sa objavujú predtým neznáme riziká. Na jednej strane Komisia musela konať rýchlo, aby chránila včely, ktorých úbytok populácie má ničivé, kaskádové účinky na ekosystémy a potravinovú bezpečnosť. Na druhej strane musela zabezpečiť, aby jej rozhodnutie bolo odôvodnené úplným vedeckým posúdením rizík troch účinných látok na základe najlepších dostupných dôkazov, ktoré vyhodnotil úrad EFSA.

Tento prípad poukazuje aj na fungovanie vedecky podloženého regulačného systému EÚ pre potraviny a krmivá vrátane prípravkov na ochranu rastlín. V tomto systéme je nezávislý vedecký orgán (EFSA) poverený vedeckým posúdením rizík pre ľudí, zvieratá alebo životné prostredie, pričom sa na základe jeho poradenstva zabezpečuje objektivnosť rozhodnutí týkajúcich sa konkrétnych výrobkov. Súdny dvor však takisto potvrdil, že je na inštitúciách zodpovedných za prijímanie politických rozhodnutí (napr. Rada, Parlament a Komisia), aby určili úroveň rizika prijateľnú pre spoločnosť, a to nielen na základe čisto vedeckých úvah, ale aj na základe sociálnych alebo hospodárskych faktorov.

⁽⁵⁷³⁾ Pozri oddiel 4.1.1.

⁽⁵⁷⁴⁾ Rozsudok zo 17. mája 2018, Bayer CropScience a i./Komisia, T-429/13 a T-451/13, EU:T:2018:280; a rozsudok zo 6. mája 2021, Bayer CropScience a Bayer/Komisia, C-499/18 P, EU:C:2021:367.

5. Závěrečné poznámky

Poľnohospodárska a rybárska politika časom pomohli zabezpečiť, aby Európania mali dostatok kvalitných potravín na konzumáciu a aby poľnohospodári a rybári mali primeranú životnú úroveň, ako sa stanovuje v článku 39 ZFEÚ. Za posledných 60 rokov sa najintegrovanejšia politika EÚ musela vyvíjať, aby mohla lepšie čeliť čoraz väčšiemu počtu ďalších výziev. Právnicki Právneho servisu Komisie prispeli prostredníctvom judikatúry, ako aj právnych predpisov k vytvoreniu imponantného počtu nástrojov na splnenie „navýšených“ cieľov, ako sú ochrana zdravia a spotrebiteľov, ochrana životného prostredia a udržateľný rozvoj a dobré životné podmienky zvierat.

Základné ciele potravinovej bezpečnosti a stabilizácie trhu sú však stále kľúčové a vzhľadom na súčasné okolnosti si vyžadujú priebežné obnovovanie rovnováhy. Preto udalosti v posledných rokoch, ako je pandémia ochorenia COVID-19 a najnovšie ruská invázia na Ukrajinu, priniesli Európe a vlastne celému svetu ďalšie výzvy, čo opäť vyvolalo obavy z bezpečnosti celosvetových dodávok potravín a vyžiadalo si neustále prispôsobovanie a obnovu rovnováhy.

Vývoj právnych nástrojov spoločnej poľnohospodárskej a rybárskej politiky za posledných šesť desaťročí ukázal, že právo EÚ dokáže kráčať s dobou a prispôbiť sa meniacim sa okolnostiam a výzvam súčasnosti, ako aj budúcnosti.

ODSTRAŇOVANIE DAŇOVÝCH PREKÁŽOK PRE ŽIVOT, PRÁCU, INVESTOVANIE, ODCHOD DO DÔCHODKU A ÚMRTIE V INOM ČLENSKOM ŠTÁTE

Wim Roels

1. Úvod

Cieľom tejto kapitoly je poskytnúť čitateľovi široký prehľad o tom, čo Európska únia dosiahla v oblasti daní, ktoré sa priamo týkajú európskych občanov. Preto sa obmedzuje na oblasť priameho zdaňovania: na tie dane, ktoré osoba alebo organizácia uhrádza priamo subjektu, ktorý ich uložil, napr. daň z príjmov. Oblasť nepriameho zdaňovania, inými slovami daní z tovarov a služieb, nepatrí do rozsahu tejto kapitoly.

Súčasťou Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) sú ustanovenia o nepriamom zdaňovaní⁽⁵⁷⁵⁾, čitateľ v nej však bude márne hľadať ustanovenie, ktorým sa udeľuje výslovná právomoc v oblasti priameho zdaňovania. V zásade preto priame zdaňovanie zostáva oblasťou, v ktorej členské štáty môžu slobodne prijímať právne predpisy⁽⁵⁷⁶⁾. To však neznamená, že právo Únie nemá pre priame zdaňovanie význam. Právo EÚ má dvojaký priamy vplyv na vnútroštátne právomoci v oblasti priameho zdaňovania.

Aj keď neexistuje žiadny výslovný právny základ, pokiaľ ide o právne predpisy EÚ o priamom zdaňovaní, súčasťou ustanovení o vnútornom trhu je všeobecné ustanovenie na aproximáciu vnútroštátneho práva, ktoré priamo ovplyvňuje vytvorenie alebo fungovanie jednotného trhu. Ide o článok 115 ZFEÚ, v ktorom sa od členských štátov vyžaduje jednotnosť pri prijímaní smerníc. Toto ustanovenie sa stalo bežným právnym základom pre právne predpisy EÚ v oblasti priameho zdaňovania. Právnym predpisom Únie sa však v tejto kapitole nevenuje významné miesto, keďže majú význam len pre podniky pôsobiace vo viac ako jednom členskom štáte, a preto sa netýkajú priamo občanov Únie využívajúcich svoje slobody zakotvené v zmluvách.

⁽⁵⁷⁵⁾ Najmä články 110 – 113.

⁽⁵⁷⁶⁾ Základnou zásadou EÚ je to, že medze jej právomocí sa riadia zásadou prenesenia právomocí. Podľa zásady prenesenia právomocí musí EÚ konať len v medziach právomocí, ktoré na ňu preniesli členské štáty v zmluvách na dosiahnutie cieľov, ktoré sa v týchto zmluvách vymedzujú. Právomoci, ktoré na Úniu neboli v zmluvách prenesené, zostávajú právomocami členských štátov (článok 5 Zmluvy o Európskej únii).

Hoci priame zdaňovanie je právomocou členských štátov a ako také nepatrí do oblasti pôsobnosti EÚ, právomoci, ktoré si členské štáty zachovávajú, sa musia vykonávať v súlade právom Únie ⁽⁵⁷⁷⁾. Vyplýva to priamo zo všeobecnej zásady práva Únie, podľa ktorej má právo EÚ prednosť pred vnútroštátnym právom ⁽⁵⁷⁸⁾. Súdny dvor práve podľa základných slobôd uvedených v ZFEÚ analyzuje vnútroštátne právne predpisy o priamom zdaňovaní a vyhlasuje, že sú buď v rozpore s právom Únie, alebo sú s ním zlučiteľné. Robí tak prijímaním rozhodnutí vo veciach, ktoré sa na Súdny dvor dostávajú prostredníctvom dvoch procesných postupov: buď prostredníctvom návrhu na začatie prejudiciálneho konania podaného vnútroštátnym súdom, ktorý má otázku týkajúcu sa výkladu práva EÚ, alebo žalobou Európskej komisie v nadväznosti na konanie pre porušenie proti členskému štátu z dôvodu údajného nesplnenia povinností tohto štátu, ktoré mu vyplývajú zo zmlúv.

Popri pripomenutí pojmu diskriminácia v chápaní podľa práva EÚ v oddiele 2 sú súčasťou tejto kapitoly dve veľké časti. V oddiele 3 sa nachádza prehľad o slobodách podľa etapy života, v ktorej ich možno využiť na napadnutie zlučiteľnosti vnútroštátneho daňového práva s právom EÚ. V oddieloch 4 – 6 sa ďalej preskúma viacero špecifických judikatúr, ktoré sú mimoriadne užitočné pre občanov EÚ ako daňovníkov. Akýkoľvek pokus o úplnosť v tejto otázke je na dostupnom priestore nevyhnutne odsúdený na neúspech. Dúfame však, že vám tieto stránky priblížia rozmanitosť judikatúry Súdneho dvora o priamom zdaňovaní a prínos práva EÚ k zabezpečeniu slobôd občanov v tejto zložitej oblasti.

2. Zákaz diskriminácie založenej na štátnej príslušnosti

Jednou z hlavných zásad práva Únie je zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti. Táto zásada sa v súčasnosti stanovuje v článku 18 prvom odseku ZFEÚ. Má význam ju uviesť v úplnom znení: „V rámci pôsobnosti zmlúv a bez toho, aby boli dotknuté ich osobitné ustanovenia akákoľvek diskriminácia na základe štátnej príslušnosti je zakázaná.“

Článok 18 sa uplatňuje „bez toho, aby boli dotknuté osobitné ustanovenia“ stanovené v zmluvách. Pokiaľ ide o priame zdaňovanie, konkrétnejšími ustanoveniami sú článok 21 (voľný pohyb osôb), článok 45 (voľný pohyb pracovníkov), článok 49 (sloboda usadiť sa), článok 56 (sloboda poskytovať služby) a článok 63 (voľný pohyb kapitálu). Článok 18 sa samostatne neuplatňuje vtedy, ak sa uplatňuje jedno z týchto ostatných ustanovení ⁽⁵⁷⁹⁾. Všetky tieto konkrétnejšie ustanovenia sú samy osebe pravidlami nediskriminácie ⁽⁵⁸⁰⁾.

⁽⁵⁷⁷⁾ Rozsudok zo 14. februára 1995, Schumacker, C-279/93, EU:C:1995:31, bod 21.

⁽⁵⁷⁸⁾ Rozsudok z 15. júla 1964, Costa/E.N.E.L., 6-64, EU:C:1964:66, bod 3; a rozsudok zo 17. decembra 1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH, 11-70, EU:C:1970:114, bod 3.

⁽⁵⁷⁹⁾ Rozsudok z 18. decembra 2007, Laval un Partneri, C-341/05, EU:C:2007:809, body 54 – 55.

⁽⁵⁸⁰⁾ Rozsudok z 28. októbra 1999, Vestergaard, C-55/98, EU:C:1999:533, bod 17.

Súdny dvor vymedzil pojem diskriminácie ako uplatňovanie odlišných pravidiel v porovnateľných situáciách alebo uplatňovanie rovnakého pravidla na situácie, ktoré nie sú porovnateľné⁽⁵⁸¹⁾. Preto je rozhodujúce v každom jednotlivom prípade určiť, či sú porovnávané situácie porovnateľné alebo nie. Situácie nie sú porovnateľné, ak ich možno rozlíšiť podľa relevantných kritérií.

Vzhľadom na základnú zásadu zákazu diskriminácie založenej na štátnej príslušnosti, sú situácie, ktoré treba porovnať, na jednej strane skutočnou nadnárodnou situáciou a hypotetickou výlučne vnútroštátnou situáciou na druhej strane. Ak ste kúpili akcie spoločnosti, ktorá je usadená v inom členskom štáte, v tom prípade sa porovnáva skutočné zdaňovanie dividend, ktoré vám spoločnosť vyplatila, s hypotetickou situáciou, keby ste kúpili akcie spoločnosti so sídlom vo vašom členskom štáte a poberáte dividendy v tejto výlučne domácej situácii⁽⁵⁸²⁾.

Právne predpisy, ktoré sú zjavne diskriminačné na základe štátnej príslušnosti, sú v súčasnosti mimoriadne zriedkavé a každopádne sú v oblasti priameho zdaňovania skôr nezvyčajné. Relevantnejším kritériom v oblasti zdaňovania na rozlišovanie medzi daňovníkmi je však daňová rezidencia. Odlišné pravidlá na daňovníkov-nerezidentov v porovnaní s daňovníkmi-rezidentmi uplatňujú všetky členské štáty. Ak toto odlišné zaobchádzanie znevýhodňuje daňovníkov-nerezidentov v porovnaní s daňovníkmi-rezidentmi, Súdny dvor konštatoval, že to môže predstavovať nepriamu diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti, keďže väčšina nerezidentov bude cudzincami a tieto pravidlá sa preto uplatňujú prevažne na úkor štátnych príslušníkov iných členských štátov⁽⁵⁸³⁾.

Ako iste viete, žiadne právo nie je absolútne, pričom môžu existovať odôvodnené výnimky z práva nebyť diskriminovaný na základe štátnej príslušnosti alebo bydliska. Súdny dvor totiž uznal viacero odôvodnení ako „naliehavé dôvody verejného záujmu“, podľa ktorých sa obmedzenie jednej zo slobôd uvedených v zmluvách považuje za odôvodnené, a preto nepredstavuje zakázanú diskrimináciu⁽⁵⁸⁴⁾.

Tento oddiel možno uzavrieť konštatovaním, že právo EÚ o priamom zdaňovaní je vo svojej podstate antidiskriminačným právom.

⁽⁵⁸¹⁾ Rozsudok zo 14. septembra 1999, Gschwind, C-391/97, EU:C:1999:409, bod 21.

⁽⁵⁸²⁾ Upozornenie pre čitateľov, ktorí sú dobre oboznámení s medzinárodným zdaňovaním, konkrétnejšie s prístupom využívaným v zmluvách o zamedzení dvojitého zdanenia. Keď dva štáty rokujú o zmluve o zamedzení dvojitého zdanenia, zohľadnia celkové daňové zaťaženie určitých kategórií príjmu a rozhodnú o tom, ktorý štát zdaní jednotlivé zdroje príjmu a v akom rozsahu. Pre právo EÚ je to zväčša irelevantné. Celkové daňové zaťaženie rozdelené medzi dva členské štáty vstupuje do hry v rámci práva EÚ len vo výnimočných prípadoch. Analýza Súdneho dvora sa týka len jedného členského štátu a toho, či uplatniteľné právo daného členského štátu vedie k diskriminácii v cezhraničných situáciách alebo nie. Právne predpisy všetkých ostatných členských štátov v cezhraničnej situácii zostávajú prevažne mimo rozsahu tejto analýzy.

⁽⁵⁸³⁾ Rozsudok zo 14. februára 1995, Schumacker, C-279/93, EU:C:1995:31, bod 28.

⁽⁵⁸⁴⁾ Medzi príklady takýchto odôvodnení, ktoré Súdny dvor uznal, patrí ochrana vyváženého rozdelenia práv zdanenia medzi členskými štátmi, potreba boja proti daňovým podvodom a účinnosť daňových kontrol.

3. Uplatňovanie slobôd zakotvených v zmluve na jednotlivé situácie

3.1. Záujem pracovať ako zamestnanec v inom členskom štáte

Voľný pohyb pracovníkov v EÚ, ktorý je zakotvený v článku 45 ZFEÚ, je jednou z najznámejších slobôd obsiahnutých v tejto zmluve. Rozhodne ide o slobodu, ktorá sa priamo týka občanov Únie, keďže prevažná väčšina obyvateľov sú pracovníci, v určitej fáze života pracovníkmi boli alebo sú závislí od rodinných príslušníkov, ktorí sú pracovníkmi. V článku 45 sa používa pojem „pracovníci“ a implicitne objasňuje, že sa týka pracovníkov, ktorí sú zamestnaní⁽⁵⁸⁵⁾; zákonodarcovia zmluvy však pojem nevymedzili. Preto ostalo na Súdnom dvore, aby vymedzil pojem „pracovník“. Súdny dvor rozhodol, že pojem nemožno vymedziť vo vzťahu k vnútroštátnemu pracovnému právu členských štátov, čo by viedlo k rozdielom v uplatňovaní tejto slobody, ale že by sa mal vymedziť ako samostatný pojem práva EÚ. Základnou zložkou pracovnoprávného vzťahu je podľa výkladu Súdneho dvora to, že i) osoba po určitý čas vykonáva služby ii) pre inú osobu a pod vedením inej osoby, iii) za čo dostáva odmenu⁽⁵⁸⁶⁾. Voľný pohyb pracovníkov môžu využívať občania EÚ a rodinní príslušníci pracovníkov, pričom druhí uvedení sú nepriamymi požívateľmi slobody.

Voľný pohyb pracovníkov znamená, že sa musí zrušiť akákoľvek diskriminácia pracovníkov členských štátov na základe štátnej príslušnosti, pokiaľ ide o zamestnanie, odmenu za prácu a ostatné pracovné podmienky. Pracovníci v členskom štáte (ďalej len „hostiteľský členský štát“) s pôvodom v inom členskom štáte (ďalej len „domovský členský štát“) majú právo na rovnaké zaobchádzanie ako domáci pracovníci v hostiteľskom členskom štáte. Zákaz diskriminácie sa vzťahuje aj na sociálne a daňové výhody⁽⁵⁸⁷⁾. Hoci znenie článku 45 na pohľad indikuje inak, pracovníci môžu uplatniť voľný pohyb pracovníkov aj voči vlastnému členskému štátu, napríklad vtedy, ak sú diskriminovaní z dôvodu zamestnania v inom členskom štáte⁽⁵⁸⁸⁾.

Hlavným zdrojom sporov týkajúcich sa diskriminácie zamestnancov v oblasti priameho zdaňovania spočíva v rôznych spôsoboch, akými členské štáty zohľadňujú osobné a rodinné pomery zamestnancov na daňové účely. Zvyčajne sem patria paušálne odpočty dane, dodatočné odpočty a oslobodenia od dane, ktoré sa zvyčajne priznávajú len daňovníkom-rezidentom. Problém preto nastáva najmä v prípade cezhraničných pracovníkov. Podrobnejšie vysvetlenie je uvedené v oddiele 4.1.

⁽⁵⁸⁵⁾ Článok 45 ods. 2 až 4 ZFEÚ.

⁽⁵⁸⁶⁾ Rozsudok z 3. júla 1986, Lawrie Blum, 66/85, EU:C:1986:284.

⁽⁵⁸⁷⁾ Článok 7 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 492/2011 z 5. apríla 2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie (Ú. v. EÚ L 141, 27.5.2011, s. 1).

⁽⁵⁸⁸⁾ Rozsudok z 12. decembra 2002, De Groot, C-385/00, EU:C:2002:750, body 79 – 80.

3.2. Záujem pracovať samostatne v inom členskom štáte

Práca v inom členskom štáte je chránená aj voči diskriminácii mimo vzťahu medzi zamestnávateľom a zamestnancom. Právo samostatne zárobkovo činných osôb na výkon ich hospodárskej alebo profesionálnej činnosti v inom členskom štáte je chránené prostredníctvom slobody usadiť sa stanovenej v článku 49 ZFEÚ. Slobodu usadiť sa možno takisto uplatniť voči diskriminačným daňovým pravidlám v hostiteľskom členskom štáte, ale aj voči daňovým právnym predpisom v domovskom členskom štáte, ktoré by odrádzali od presídlenia do iného členského štátu ⁽⁵⁸⁹⁾.

Treba si uvedomiť, že sloboda usadiť sa znamená, že občan EÚ sa trvalo a nepretržite zúčastňuje na hospodárskom živote iného členského štátu, než je krajina pôvodu, a má z toho zisk ⁽⁵⁹⁰⁾. Preto je nevyhnutné ho odlišovať od poskytovateľa služieb, ktorý len poskytuje služby v inom členskom štáte, a od voľného pohybu kapitálu, ktorý sa vzťahuje na investorov v inom členskom štáte.

Z judikatúry vyplýva, že sa zdá, že samostatne zárobkovo činné osoby čelia v podstate podobným problémom diskriminácie ako zamestnanci. Preto neprekvapuje, že pravidlá odpočtu nákladov spätých s výkonom činnosti alebo daňové výhody sú dodatočným zdrojom sporov daňového charakteru.

3.3. Záujem založiť spoločnosť v inom členskom štáte a stať sa akcionárom

Sloboda usadiť sa nie je uplatniteľná len na pracovníkov, ktorí rozvíjajú samostatne zárobkovú hospodársku činnosť, ale aj na ľudí rozvíjajúcich svoju hospodársku činnosť prostredníctvom založenia spoločnosti alebo inej právnickej osoby v inom členskom štáte. Vyplýva to z článku 49 ods. 2 a článku 54 ZFEÚ, ktoré sa vzťahujú na založenie akýchkoľvek spoločností alebo firiem podľa občianskeho alebo obchodného práva a iných právnických osôb podľa verejného alebo súkromného práva s výnimkou neziskových spoločností. Všetky takéto spoločnosti majú právo na rovnaké zaobchádzanie zo strany hostiteľského členského štátu ako fyzické alebo právnické osoby, ktoré sú štátnymi príslušníkmi daného členského štátu. Štátny príslušník členského štátu, ktorý má v spoločnosti kontrolný akciový podiel, t. j. podiel akcií, ktorý osobe zaisťuje rozhodný vplyv na rozhodnutia spoločnosti a umožňuje jej určovať činnosti spoločnosti, vykonáva svoje právo usadiť sa ⁽⁵⁹¹⁾. Akcionári, ktorí nemajú takýto kontrolný podiel akcií, sa nepovažujú za osoby, ktoré vykonávajú svoje právo usadiť sa, ale len za osoby vykonávajúce investovanie (pozri oddiel 3.5).

⁽⁵⁸⁹⁾ Rozsudok z 13. apríla 2000, Baars, C-251/98, EU:C:2000:205; a rozsudok z 11. marca 2004, Lasteyrie du Saillant, C-9/02, EU:C:2004:138.

⁽⁵⁹⁰⁾ Rozsudok z 30. novembra 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, bod 25, ktorý sa týka zriadenia advokátskej praxe v Taliansku nemeckým advokátom (nem. *Rechtsanwalt*).

⁽⁵⁹¹⁾ Rozsudok z 13. apríla 2000, Baars, C-251/98, EU:C:2000:205, bod 22.

Niet divu, že hlavným zdrojom súdnych sporov daňového charakteru týkajúcich sa akcionárov spoločností v inom členskom štáte je zdaňovanie dividend. Takéto vyplatenia často podliehajú zrážkovej dani v členskom štáte vyplácajúcej spoločnosti a potom aj v rukách akcionára. K diskriminácii preto môže dôjsť v oboch členských štátoch.

3.4. Záujem ponúkať svoje služby v inom členskom štáte

Podľa článku 56 ZFEÚ sú zakázané obmedzenia slobody poskytovať služby v rámci EÚ vo vzťahu k štátnym príslušníkom členských štátov, ktorí sú usadení v inom členskom štáte ako členskom štáte osoby, pre ktorú sú služby určené. Na túto slobodu sa môžu odvolať tí občania Európskej únie, ktorí nemajú v úmysle presídlieť sa do iného členského štátu s cieľom trvalo a nepretržite sa zúčastňovať na hospodárskom živote tohto iného členského štátu, ale chcú len poskytovať svoje služby v inom členskom štáte, než je ich domovský členský štát. Služba, na ktorú sa vzťahuje toto ustanovenie, je takou, ktorá sa obvykle poskytuje za úhradu a na ktorú sa nevzťahuje žiadna z ostatných slobôd ⁽⁵⁹²⁾.

Častým zdrojom súdnych sporov daňového charakteru týkajúcich sa poskytovateľov cezhraničných služieb je opäť odpočet nákladov spätých s výkonom činnosti, konkrétnejšie prepojenie medzi získanými príjmami a vystavenými nákladmi (pozri oddiel 4.3).

3.5. Záujem investovať v inom členskom štáte

Článok 63 ZFEÚ zakazuje obmedzenia voľného pohybu kapitálu a platieb medzi členskými štátmi a medzi členskými štátmi a tretími krajinami. Zákaz takýchto obmedzení medzi členskými štátmi a tretími krajinami *de facto* znamená, že členské štáty nemôžu diskriminovať pohyb kapitálu z tretích krajín do EÚ, ale tretie krajiny, ktoré nie sú viazané zmluvou, nemajú zodpovedajúci zákaz diskriminácie voči pohybu kapitálu z členských štátov EÚ. Pohyb kapitálu sa v zmluve nevymedzuje, Súdny dvor sa však odvoláva na nomenklatúru pohybu kapitálu, ktorá bola pripojená k smernici 88/361/EHS, v ktorej sa uvádza neúplný, ale napriek tomu rozsiahly zoznam transakcií, ktoré sa majú v každom prípade považovať za pohyb kapitálu ⁽⁵⁹³⁾.

Hlavným zdrojom súdnych sporov daňového charakteru v tejto kategórii je opäť zdaňovanie dividend, určitých finančných produktov a investičných fondov, ktoré sú vzdialenejšie investovaniu fyzickými osobami.

⁽⁵⁹²⁾ Článok 57 ZFEÚ.

⁽⁵⁹³⁾ Príloha I k smernici Rady 88/361/EHS z 24. júna 1988, ktorou sa vykonáva článok 67 Zmluvy (Ú. v. ES L 178, 8.7.1988, s. 5).

3.6. Záujem odísť do dôchodku v inom členskom štáte

Všetky predchádzajúce situácie boli prepojené s hospodárskou činnosťou, pričom EÚ bola pôvodne naozaj zameraná na hospodárstvo a ekonomicky aktívne osoby, t. j. pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby. Až neskôr sa súčasťou práva EÚ stali práva ekonomicky neaktívnych osôb, ako sú dôchodcovia alebo iné ekonomicky neaktívne osoby. Podľa článku 21 ZFEÚ má každý občan EÚ právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov. Osoby, ktoré v plnom rozsahu vykonávali svoju pracovnú činnosť v členskom štáte, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, a ktoré využili právo na pobyt v inom členskom štáte až po odchode do dôchodku bez úmyslu pracovať v danom štáte, sa nemôžu odvolať na voľný pohyb pracovníkov. Môžu sa však odvolať na voľný pohyb osôb, ktorý je chránený článkom 21 ZFEÚ. Z tohto dôvodu mohla pani Turpeinen⁽⁵⁹⁴⁾, štátna príslušníčka Fínska, ktorá celý život pracovala vo Fínsku, napadnúť fínsky daňový systém, ktorý sa na ňu uplatnil po odchode do dôchodku v Španielsku. Jej starobný dôchodok sa pôvodne vo Fínsku zdaňoval v rámci bežného systému progresívneho zdaňovania, po usadení sa v Španielsku sa však stal vo Fínsku zdaniteľným podľa neprogresívneho systému zrážkovej dane, ktorý bol pre ňu nevýhodný.

3.7. Zostávam na území svojho členského štátu, týka sa ma však cezhraničný aspekt

Ak manželský partner alebo bývalý manželský partner využije svoj voľný pohyb a presídlí sa do iného členského štátu, všetky pretrvávajúce finančné záväzky z manželstva alebo bývalého manželstva môžu mať vplyv na manželského partnera, ktorý ostáva v domovskom členskom štáte. Stalo sa tak vo veci pána Schemppa⁽⁵⁹⁵⁾, nemeckého štátneho príslušníka, ktorý žil, pracoval a platil dane v Nemecku. Jediným cezhraničným aspektom v jeho situácii bola skutočnosť, že jeho bývalá manželka, ktorej vyplácal výživné, sa presťahovala do Rakúska. Pán Schempp žiadal o odpočet platieb výživného v prospech jeho bývalej manželky zo svojej nemeckej dane z príjmov, čo bolo zamietnuté s odôvodnením, že nepredložil osvedčenie príslušného rakúskeho daňového orgánu, ktoré by preukázalo, že uvedené výživné jeho bývalej manželky bolo v Rakúsku zdanené. Na rozdiel od nemeckého práva sa získané výživné podľa právnych predpisov Rakúska nezdaňuje, a preto ani nie je odpočítateľné. Pán Schempp preto nemohol predložiť osvedčenie požadované podľa nemeckého práva. Hoci pán Schempp nevyužil právo na voľný pohyb v rámci EÚ, Súdny dvor rozhodol, že táto situácia nebola výlučne domácou situáciou, keďže voľný pohyb jeho bývalej manželky mal naňho negatívny vplyv, a preto sa pán Schempp mohol odvolať na článok 18 ZFEÚ, všeobecné ustanovenie o zákaze diskriminácie na základe štátnej príslušnosti.

Hoci to môže byť prekvapujúce, osoba nemusí využiť žiadne právo v zmysle zmluvy, aby na ňu potenciálne mal vplyv voľný pohyb inej osoby.

⁽⁵⁹⁴⁾ Rozsudok z 9. novembra 2006, Turpeinen, C-520/04, EU:C:2006:703.

⁽⁵⁹⁵⁾ Rozsudok z 12. júla 2005, Schempp, C-403/03, EU:C:2005:446.

3.8. Čo sa stane, ak zomriem v inom členskom štáte, prípadne vo svojom členskom štáte a vlastními nehnuteľnosť v inom členskom štáte?

Ak sa osoba presídlila do iného členského štátu za prácou, po odchode do dôchodku, alebo z akéhokoľvek iného dôvodu, potom je možné, že dedičstvo osoby budú upravovať právne predpisy tohto členského štátu. Ide o výsledok uplatnenia pravidiel medzinárodného súkromného práva, ktorými sa upravuje dedičské právo, ktoré nepatria do rozsahu pôsobnosti tejto kapitoly.

Daň z dedičstva sa však môže v mnohých bodoch líšiť od výlučne domácej situácie. Osoba môže zomrieť vo vlastnom domovskom členskom štáte, pričom vlastní nehnuteľnosť v inom členskom štáte. Prípadne môže osoba zomrieť v inom členskom štáte a jej dedičia môžu mať bydlisko stále v domovskom členskom štáte; alebo môže osoba zomrieť v domovskom členskom štáte, pričom jej dedičia môžu mať bydlisko v inom členskom štáte; alebo môže časť dedičstva podliehať dvojitému zdaneniu, raz v členskom štáte, v ktorom sa nehnuteľnosť nachádza, a raz v domovskom členskom štáte. Všetky tieto situácie môžu viesť k vyšším daniam z dedičstva ako vo výlučne domácej situácii, keď sa poručník, dedičia a dedičstvo nachádzajú v tom istom členskom štáte. Súdny dvor uznal, že dedičstvo je pohyb kapitálu, keďže je súčasťou nomenklatury v prílohe I k smernici 88/361/EHS v bode XI „Pohyby kapitálu osobnej povahy“, oddiele D – „Dedičstvá a odkazy“⁽⁵⁹⁶⁾. Vnútroštátne právne predpisy o dani z dedičstva s účinkom zníženia hodnoty dedičstva z dôvodu cezhraničného aspektu sa považujú za potenciálnu diskrimináciu dotýkajúcu sa voľného pohybu kapitálu⁽⁵⁹⁷⁾.

4. Zdaňovanie rezidentov a zdaňovanie nerezidentov

4.1. Možno rezidenta z hľadiska daňových výhod, ktoré zohľadňujú osobné a rodinné pomery, porovnať s nerezidentom?

Každý členský štát priznáva rezidentom daňové výhody, pričom sa zohľadňujú osobné a rodinné pomery daňovníka. Príkladom sú dodatočné oslobodenia od dane, odčítania a paušálne odpočty na základe počtu nezaopatrených osôb alebo ich osobitných okolností. V systéme, v ktorom sú dane z príjmu proporcionálne, ide o spôsob ďalšieho zohľadnenia daňovej schopnosti individuálneho daňovníka. Väčšina členských štátov zároveň tieto výhody obmedzuje na daňovníkov-rezidentov, a teda sa nevzťahujú na osoby s miestom pobytu v inom členskom štáte.

Prelomový prípad sa týkal pána Schumackera, občana Belgicka s miestom pobytu v Belgicku, ktorý bol však zamestnancom v Nemecku, pričom jeho príjem v Nemecku predstavoval celý príjem jeho domácnosti. Podľa nemeckých právnych predpisov môžu zamestnanci požiadať

⁽⁵⁹⁶⁾ Rozsudok z 23. februára 2006, Dedičia po E. A. van Hilten-van der Heijden, C-513/03, EU:C:2006:131, bod 40.

⁽⁵⁹⁷⁾ Tamže, bod 44.

o rozdelenie svojho platu, aby sa 50 % pripísalo manželskému partnerovi na daňové účely, čím sa zníži celková úroveň zdaňovania vzhľadom na systém progresívneho zdaňovania uplatňovaný v Nemecku. Táto výhoda sa však priznáva len osobám s pobytom v Nemecku.

Súdny dvor rozhodol, že vo vzťahu k priamym daniam nie je situácia rezidentov spravidla porovnateľná so situáciou nerezidentov. Situácia rezidentov je odlišná z toho hľadiska, že väčšina ich príjmu je zvyčajne sústredená v štáte ich bydliska. Okrem toho vo všeobecnosti tento štát má k dispozícii všetky potrebné informácie na posúdenie celkovej daňovej schopnosti daňovníka so zohľadnením jeho osobných a rodinných pomerov ⁽⁵⁹⁸⁾.

Situácia je však iná v prípadoch, akým je prípad pána Schumackera, keď nerezident nepoberá významné príjmy v štáte svojho pobytu a podstatná časť zdaniteľných zdrojov mu plyní z činnosti vykonávanej v štáte, kde pracuje, takže štát jeho pobytu mu nie je schopný priznať výhody vyplývajúce zo zohľadnenia jeho osobných a rodinných pomerov. V takom prípade sa situácia rezidenta stáva porovnateľnou so situáciou nerezidenta, pokiaľ ide o zohľadňovanie osobných a rodinných pomerov daňovníka na daňové účely ⁽⁵⁹⁹⁾. V dôsledku toho musí členský štát zamestnania zaobchádzať s rezidentom a nerezidentom rovnako, pričom daňová výhoda spočívajúca v rozdelení platu by sa mala priznať aj nerezidentovi.

Mnohé členské štáty v dôsledku rozsudku vo veci Schumacker zmenili v tejto oblasti svoje právne predpisy, umožňujúc nerezidentom, ktorí získavajú aspoň 90 % svojho príjmu v členskom štáte zamestnania, rovnaké zaobchádzanie, aké sa dostáva daňovníkovi-rezidentovi ⁽⁶⁰⁰⁾. Prahová hodnota 90 % bola nevyhnutne predložená Súdnemu dvoru na preskúmanie. Súdny dvor vo veci, keď 42 % celkového príjmu domácnosti sa zarobilo v členskom štáte bydliska, usúdil, že tento príjem v podiele 42 % bol dostatočný, aby členský štát bydliska zohľadnil osobné a rodinné pomery daňovníkov, a preto sa povinnosť nepreniesla na členský štát zamestnania ⁽⁶⁰¹⁾.

Ďalší prelomový prípad iniciovala Európska komisia na základe sťažnosti estónskej dôchodkyne, ktorá sa po dovŕšení dôchodkového veku v Estónsku presťahovala do Fínska, kde pracovala a získala tu právo na dôchodok. Preto poberala dva starobné dôchodky v takmer rovnakej výške, jeden v Estónsku a jeden vo Fínsku. Na dôchodok poberaný v Estónsku sa vzťahovala daň z príjmov, zatiaľ čo vo Fínsku jej z dôvodu veľmi nízkeho celkového príjmu nevyplyvala žiadna daňová povinnosť. Jednoduchým uplatnením vtedajšej judikatúry by sa mohlo zdať, že 50 % jej príjmov pochádzalo z Fínska, v ktorom bola rezidentkou, a preto by malo 50 % postačovať na zohľadnenie jej osobných a rodinných pomerov. Hoci bola rezidentkou vo Fínsku,

⁽⁵⁹⁸⁾ Rozsudok zo 14. februára 1995, Schumacker, C-279/93, EU:C:1995:31, body 31 – 34.

⁽⁵⁹⁹⁾ Tamže, body 36 – 37.

⁽⁶⁰⁰⁾ Komisia ešte pred rozsudkom vo veci Schumacker vydala odporúčanie 94/79/ES z 21. decembra 1993 o zdanení niektorých príjmov, ktoré nadobudli nerezidenti v inom členskom štáte, než je štát ich bydliska (Ú. v. ES L 39, 10.2.1994, s. 22), v ktorom navrhla, že členské štáty by mali používať prahovú hodnotu na úrovni 75 % príjmu v členskom štáte zamestnania.

⁽⁶⁰¹⁾ Rozsudok zo 14. septembra 1999, Gschwind, C-391/97, EU:C:1999:409.

a preto by sa jej celosvetové príjmy mali zdaňovať v tomto členskom štáte, jej príjem však klesol pod prahovú úroveň, ktorá je vo Fínsku zdaniteľná. Fínsko nemohlo ako členský štát bydliska zohľadniť na daňové účely jej osobné a rodinné pomery, pričom Estónsko, ktoré tieto pomery mohlo zohľadniť vzhľadom na existujúci estónsky zdaniteľný starobný dôchodok, tak neurobilo, pretože nebola estónskou rezidentkou. Estónsko by to však v rovnakej situácii urobilo v prípade daňovníkov-rezidentov. Súdny dvor rozhodol, že Estónsko by malo priznať daňové výhody nerezidentom so zohľadnením osobných a rodinných pomerov, ak tak z akéhokoľvek dôvodu nebol schopný urobiť členský štát bydliska ⁽⁶⁰²⁾.

Je zrejmé, že Súdny dvor sa dištancoval od výkladu, že percentuálny podiel celkového príjmu by akýmkoľvek spôsobom mohol byť jednoduchým praktickým pravidlom, pokiaľ ide o povinnosť členských štátov príjmu zaobchádzať s nerezidentmi v otázkach daňových výhod rovnako ako s rezidentmi pri zohľadnení osobných a rodinných pomerov. Potvrdilo sa to v novšom rozsudku, v ktorom daňovník poberal v členskom štáte bydliska len 6 % svojho celkového príjmu. Celkový príjem bol však taký vysoký, že Súdny dvor odôvodnene konštatoval, že členský štát bydliska by mohol na základe týchto 6 % oprávnené zohľadniť osobné a rodinné pomery daňovníka ⁽⁶⁰³⁾.

Potom vyvstala otázka, ako postupovať, ak nejde len o dva (členské) štáty, ale o tri. Stalo sa tak vo veci, v rámci ktorej bol holandský štátny príslušník rezidentom v Španielsku, kde nevytváral žiaden príjem. Jeho príjem pochádzal z Holandska a zo Švajčiarska. V Španielsku v skutočnosti dosahoval negatívny príjem z dôvodu hypotekárneho úveru na nehnuteľnosť nachádzajúcu sa na jeho území. Žiadal o odpočet tohto úveru od jeho holandského príjmu podľa daňových pravidiel v Holandsku. Tento odpočet sa zamietol z toho dôvodu, že nemal bydlisko v Holandsku.

Súdny dvor sa riadil odporúčaním Komisie akceptovať proporcionalitu medzi dvoma štátmi, z ktorých pochádza príjem daňovníka. Súdny spor sa v tejto konkrétnej veci viedol voči Holandsku, a preto by tento členský štát mal priznať daňovú výhodu odpočtu hypotekárneho úveru v podiele zodpovedajúcom príjmom dosiahnutým na jeho území, čo predstavovalo 40 % jeho celkových príjmov. Ak by zvyšných 60 % príjmu daňovníka pochádzalo z iného členského štátu a ak by vnútroštátne daňové právo tohto členského štátu takisto priznávalo rovnakú výhodu odpočtu hypotekárnych nákladov od základu dane z príjmov fyzických osôb, potom by mal tento členský štát priznať daňovú výhodu v tomto podiele. Iným štátom však v tomto prípade bolo Švajčiarsko, ktoré nie je členským štátom, a preto mu nevyplývajú žiadne povinnosti v zmysle práva EÚ ⁽⁶⁰⁴⁾.

Preto môžeme tento oddiel uzavrieť konštatovaním, že rozhodujúcim kritériom je to, či je pre členský štát nemožné pri vymeraní dane zohľadniť osobné a rodinné pomery daňovníka, ak v tomto členskom štáte nemá dostatočný zdaniteľný príjem, hoci tieto okolnosti inak možno

⁽⁶⁰²⁾ Rozsudok z 12. mája 2012, Komisia/Estónsko, C-39/10, EU:C:2012:282.

⁽⁶⁰³⁾ Rozsudok zo 6. decembra 2018, Montag, C-480/17, EU:C:2018:987.

⁽⁶⁰⁴⁾ Rozsudok z 9. februára 2017, X, C-283/15, EU:C:2017:102.

zohľadniť, ak má dostatočný príjem. Ak má daňovník dostatočný príjem v členskom štáte bydliska, tento členský štát musí zohľadniť osobné a rodinné pomery daňovníka. Táto povinnosť sa presúva na členský štát príjmu len vtedy, ak daňovník nemá dostatočný príjem v členskom štáte bydliska. Navyše, ak existuje viac ako jeden členský štát príjmu, povinnosť týchto členských štátov sa stáva proporcionálnou. Povinnosť členského štátu príjmu je v každom prípade vykonateľná len vtedy, ak daňová výhoda, o ktorú sa žiada v tomto členskom štáte, je stanovená v jeho daňových právnych predpisoch. Od členských štátov nemožno za žiadnych okolností požadovať, aby priznávali daňové výhody, ktoré nie sú zakotvené v ich právnych predpisoch.

4.2. Možno nerezidenta zdaňovať inak ako rezidenta?

Pán Gerritse ⁽⁶⁰⁵⁾ bol holandský bubeník, ktorého pozvali do rozhlasového vysielania v Berlíne, za čo získal odmenu. Ak by bol nemeckým rezidentom, na odmenu by sa vzťahovala zdaniteľná prahová hodnota v Nemecku, a preto by sa nezdaňovala v rámci progresívneho systému dane z príjmov. Keďže pán Gerritse nebol rezidentom v Nemecku, odmena sa nezdanila v rámci bežného systému progresívneho zdaňovania, ale odčítaním zo základu (zrážkovou daňou) s pevnou sadzbou 25 % plnej výšky, inými slovami bez výhody nezdaniteľnej prahovej hodnoty ani akejkoľvek možnosti odpočtu nákladov, ktoré sa priamo týkajú činnosti vytvárajúcej príjem (o možnosti odpočítania nákladov pozri oddiel 4.3).

Rozdiel v zaobchádzaní preto spočíval v dvoch bodoch: i) príjem sa zdaňuje odlišným spôsobom, progresívne v prípade rezidenta a zrážkovou daňou s pevnou sadzbou u nerezidenta, a ii) rezident ťaží z nezdaniteľnej časti, zatiaľ čo nerezident túto výhodu nemá.

Súdny dvor s odkazom na rozsudok vo veci Schumacker potvrdil, že v súvislosti s priamymi daňami nie je situácia rezidentov všeobecne porovnateľná so situáciou nerezidentov, pričom skutočnosť, že daný členský štát nepriznáva nerezidentovi určité daňové výhody, ktoré priznáva rezidentovi, nie je spravidla diskrimináciou, a to so zreteľom na objektívne rozdiely medzi situáciou rezidentov a nerezidentov, tak z hľadiska zdroja ich príjmu, ako aj z hľadiska ich osobnej daňovej schopnosti či osobných a rodinných pomerov ⁽⁶⁰⁶⁾.

V rámci nezdaniteľnej časti sa má zohľadniť daňová schopnosť daňovníka a jeho osobné a rodinné pomery, a preto je na členskom štáte bydliska, aby tieto okolnosti zohľadnil. Holandsko v tejto konkrétnej veci pánovi Gerritsovi poskytlo podobnú nezdaniteľnú časť ⁽⁶⁰⁷⁾.

Pokiaľ ide o zrážkovú daň s pevnou sadzbou, na rozdiel od progresívnej sadzby Súdny dvor usúdil, že skupiny rezidentov a nerezidentov sú porovnateľné, takže uplatňovanie vyššej sadzby

⁽⁶⁰⁵⁾ Rozsudok z 12. júna 2003, Gerritse, C-234/01, EU:C:2003:340.

⁽⁶⁰⁶⁾ Tamže, body 43 – 44.

⁽⁶⁰⁷⁾ Tamže, body 48 – 51.

dane z príjmov na nerezidenta ako na rezidenta by predstavovalo nepriamu diskrimináciu, ktorá sa v práve EÚ zakazuje, konkrétne na základe slobody poskytovať služby ⁽⁶⁰⁸⁾.

Tento prístup sa ešte jednoznačnejšie uplatnil v inej veci, ktorá sa týkala dane z príjmov právnických osôb ⁽⁶⁰⁹⁾ a v ktorej sa výslovne posudzovalo, či nerezident môže podliehať zrážkovej dani, zatiaľ čo sa rezidenti zdaňovali v rámci bežného systému dane z príjmov právnických osôb. Súdny dvor potvrdil nálezy vo veci Gerritse a rozhodol, že vzhľadom na to, že sa nenachádzajú v rovnakej situácii, môžu podliehať odlišným metódam zdaňovania. Neznamená to však, že výsledok zdaňovania prostredníctvom odlišných metód a systémov môže byť pre nerezidenta nevýhodný. Súdny dvor usúdil, že sa nepreukázalo, že by bol systém zrážkovej dane v situácii dotknutého daňovníka pre neho nevýhodným.

Vec pána Tallotta ⁽⁶¹⁰⁾ poskytuje ďalší príklad odlišných metód zdaňovania rezidentov a nerezidentov. Pán Tallotta bol luxemburským rezidentom, ktorý prevádzkoval reštauráciu v Belgicku. Keďže nepodal daňové priznanie, uplatnili sa belgické pravidlá zdaňovania *ex officio*. Stanovil sa rozdiel v zaobchádzaní, podľa ktorého sa nerezidenti mohli zdaňovať na základe sektorového minimálneho základu dane stanoveného v právnych predpisoch (t. j. zdaňovania pevnou sadzbou). Belgickí rezidenti sa na druhej strane zdaňovali vzhľadom na bežné príjmy alebo zisk aspoň troch podobných daňovníkov a so zreteľom na investovaný kapitál, obrat, počet pracovníkov, ako aj na ďalšie relevantné údaje. Súdny dvor v tejto veci rozhodol, že rezidenti a nerezidenti sa nachádzali v porovnateľnej situácii, keďže daňovým orgánom v prípade nepriznania príjmu spôsobili rovnaké ťažkosti. Odlišný spôsob určenia zdaniteľného príjmu *ex officio* sa preto vyhlásil za diskriminačný.

Preto sa musí dospieť k záveru, že členský štát môže použiť odlišné metódy zdaňovania rezidentov a nerezidentov, ale i) rozdiel v metóde zdaňovania sa musí vyžadovať na riešenie osobitných ťažkostí spôsobených situáciou nerezidenta, a ii) daňové zaťaženie nerezidenta nemôže byť väčšie ako v prípade rezidenta.

4.3. Možno si odpočítať náklady vyplývajúce z vytvárania príjmu v inom členskom štáte?

Táto otázka sa týka predovšetkým čitateľov so záujmom poskytovať služby v inom členskom štáte, než je ich štát bydliska. Dobrým príkladom je už uvedená vec týkajúca sa pána Gerritsa, holandského bubeníka, ktorého pozvali do berlínskej rozhlasovej stanice ⁽⁶¹¹⁾.

Za túto činnosť získal odmenu a chcel si odpočítať náklady s ňou súvisiace, ako sú cestovné náklady a výdavky na hotel. Nemecké právne predpisy mu to však neumožnili. Nerezidenti sa

⁽⁶⁰⁸⁾ Tamže, body 52 – 53.

⁽⁶⁰⁹⁾ Rozsudok z 22. decembra 2008, Truck Center, C-282/07, EU:C:2008:762.

⁽⁶¹⁰⁾ Rozsudok z 22. marca 2007, Talotta, C-383/05, EU:C:2007:181.

⁽⁶¹¹⁾ Rozsudok z 12. júna 2003, Gerritse, C-234/01, EU:C:2003:340.

zdaňovali na základe hrubej sumy odmeny prostredníctvom zrážkovej dane, zatiaľ čo rezidenti sa zdaňovali podľa ich čistého príjmu v rámci bežného progresívneho systému dane z príjmov. Rezidenti v Nemecku si preto mohli odpočítať náklady, ktoré priamo súvisia s činnosťou vytvárajúcou zdaniteľné príjmy, zatiaľ čo nerezidenti tak urobiť nemohli. Súdny dvor rozhodol, že obidve skupiny sa z tohto hľadiska nachádzajú v porovnateľnej situácii a že sloboda poskytovať služby bráni vnútroštátnym právnym predpisom, ktorými sa vylučuje možnosť nerezidentov odpočítať si náklady súvisiace s podnikaním od svojho zdaniteľného príjmu, ak sa takáto možnosť priznáva rezidentom ⁽⁶¹²⁾.

Tieto zásady sa potvrdili vo veci týkajúcej sa portugalskej spoločnosti, ktorá organizovala európske turné jazdeckých predstavení a čísel drezúry v rôznych krajinách vrátane Nemecka ⁽⁶¹³⁾. Spoločnosť pre nemeckú časť turné požiadala o odpočet nákladov, ktoré priamo súviseli s predstaveniami a číslami v Nemecku, od hrubého príjmu dosiahnutého počas turné v Nemecku. Nemecké orgány to zamietli, keďže náklady nespĺňali právnu podmienku, aby náklady súvisiace s výkonom činnosti alebo prevádzkové náklady priamo hospodársky súviseli s týmito príjmami a aby boli vyššie ako polovica takýchto príjmov.

Pokiaľ ide o priamu hospodársku súvislosť, Súdny dvor potvrdil, že v rámci výkonu svojej daňovej právomoci štát, na ktorého území došlo istou činnosťou k vytvoreniu zdaniteľných príjmov, musí stanoviť možnosť, aby sa v prípade zdaňovania nerezidenta mohli zohľadniť náklady priamo spojené s touto činnosťou, a že to zahŕňa všetky náklady, ktoré nemožno od tejto činnosti oddeliť, bez ohľadu na miesto alebo čas ich vynaloženia ⁽⁶¹⁴⁾. Preto by náklady vynaložené pred turné a v Portugalsku malo byť možné považovať za také, ktoré majú takúto priamu hospodársku súvislosť.

Pokiaľ ide o požiadavku, podľa ktorej náklady majú byť vyššie ako polovica príjmov, Súdny dvor rozhodol, že takáto podmienka je jednoznačne diskriminačná v porovnaní s rezidentmi, na ktorých sa neuplatňuje ⁽⁶¹⁵⁾.

Napokon si priblížme vec, ktorej skutočnosti môžu znieť povedome čitateľom, ktorý vykonávajú slobodné povolanie. Pán Vestergaard ⁽⁶¹⁶⁾, dánsky daňový špecialista, sa zúčastnil na kurze daňovej odbornej prípravy na ostrove Kréta (Grécko). Na ostrove Kréta strávil týždeň, z čoho tri celé dni a dva poldni boli venované kurzu odbornej prípravy. Márne sa pokúsil o odpočet nákladov na cestu a pobyt v rámci svojho dánskeho daňového priznania. Dánske právne predpisy obsahovali predpoklad cestovného ruchu, ak sa profesionálne konferencie alebo kurzy organizovali v zahraničných turistických komplexoch, zatiaľ čo pri ich organizácii v dánskych

⁽⁶¹²⁾ Tamže, body 27 – 28.

⁽⁶¹³⁾ Rozsudok z 15. februára 2007, Centro Equestre da Lezíria Grande Lda, C-345/04, EU:C:2007:96.

⁽⁶¹⁴⁾ Tamže, bod 27.

⁽⁶¹⁵⁾ Tamže, bod 37.

⁽⁶¹⁶⁾ Rozsudok z 28. októbra 1999, Vestergaard, C-55/98, EU:C:1999:533.

turistických komplexoch sa žiadna takáto prezumpcia neuplatňovala. Súdny dvor rozhodol, že je to v rozpore so slobodou poskytovať služby.

5. Zdaňovanie v dôsledku odchodu z vlastného členského štátu: „daň pri odchode“

Keď daňovník opúšťa jurisdikciu domovského členského štátu, aby sa usadil v inom členskom štáte, prestáva byť rezidentom domovského členského štátu na daňové účely a stáva sa daňovým rezidentom v hostiteľskom členskom štáte. Domovský členský štát pri tejto príležitosti môže chcieť urovnať s odchádzajúcim daňovníkom určité zostávajúce daňové záležitosti. Pojem „daň pri odchode“ preto neoznačuje špecifickú daň, ale ten časový okamih, keď sa daň vyberá z konkrétneho dôvodu, najmä skutočnosti, že daňové orgány strácajú nad osobou právo zdanenia, keďže daný daňovník opúšťa územie dotknutého členského štátu.

5.1. Konflikt záujmov daňovníka a členského štátu

Otázka sa týka predovšetkým nerealizovaného kapitálového zisku. Ak je osoba držiteľom portfólia akcií, medzi okamihom ich nadobudnutia a okamihom usadenia držiteľa v inom členskom štáte mohlo dôjsť k zvýšeniu ich hodnoty. Zvýšenie hodnoty je nerealizovaným kapitálovým ziskom, keďže toto zvýšenie možno realizovať až v čase predaja akcií. Pokiaľ sa akcie nepredajú, zvýšenie ich hodnoty má výlučne teoretický charakter. Ak domovský členský štát vyberá daň pri odchode na nerealizovaný kapitálový zisk z tohto portfólia akcií, daňovníkovi tým môže vzniknúť vážny finančný problém. Zvyčajne sa daň z kapitálových ziskov vyberá na realizovanom kapitálovom zisku, pričom daň vtedy možno zaplatiť prostredníctvom časti výnosu z predaja. Ak sa však daň z kapitálových ziskov vyberá na nerealizovanom kapitálovom zisku, predaj sa neuskutočnil, a teda ani neexistujú výnosy z predaja, z ktorých možno zaplatiť túto daň. Daňovník preto musí nájsť finančné prostriedky z iných zdrojov na úhradu dane alebo odpredať v prípade nedostatku takýchto prostriedkov časť portfólia akcií.

Hľadisko domovského členského štátu je úplne odlišné. Ak sa daňovník usadí v inom členskom štáte, domovský členský štát stráca svoje právo zdaňovať kapitálový zisk, ktorý daňovník môže realizovať pri budúcom predaji vrátane nerealizovaného kapitálového zisku, ktorý vznikol vtedy, keď bol daňovník rezidentom domovského členského štátu.

Okrem toho existuje iný konflikt záujmov, keď Súdny dvor uznal, že okamžité vyberanie dane pri odchode je v rozpore so slobodami zakotvenými v zmluve (pozri oddiel 5.3). Záujem daňovníka spočíva v odklade platby dane pri odchode až do okamihu realizácie. Daňovníci však môžu byť držiteľmi aktív počas veľmi dlhého obdobia. To je, samozrejme, v rozpore so záujmami domovského členského štátu, ktorý bude musieť na tieto aktíva dohliadať počas celého obdobia medzi odchodom a realizáciou, nech už sa realizácia uskutoční kedykoľvek.

5.2. V čom spočíva diskriminácia?

Skutočnosť, že daňovník musí uhradiť daň na nerealizovaný zisk, môže byť poľutovaniahodná, sama osebe však nie je v rozpore so slobodami zakotvenými v zmluve. Problém vyvstáva jednoducho z toho dôvodu, že ak sa daňovník vo výlučne vnútroštátnej situácii pohybuje v rámci domovského členského štátu, nevzniká mu daň pri odchode, keďže tým nie je ovplyvnená daňová právomoc domovského členského štátu. Situácia v rámci EÚ preto v porovnaní s výlučne vnútroštátnou situáciou vedie k menej priaznivejšiemu zaobchádzaniu.

5.3. Vývoj judikatúry

Rôzne rozsudky jasne bojujú s rôznymi záujmami daňovníkov a členských štátov. Zatiaľ čo sa skoršia judikatúra pravdepodobne príliš prichýľovala v prospech daňovníkov, súčasné postavenie je vo všeobecnosti spravodlivým kompromisom s výnimkou jedného aspektu, ktorý sa vysvetľuje ďalej v texte.

Vývoj judikatúry o dani pri odchode nie je priamočiary.

Pán Lasteyrie du Saillant ⁽⁶¹⁷⁾, pôvodne francúzsky rezident, opustil Francúzsko a presťahoval sa do Belgicka. Bol držiteľom akcií v rodinnom podniku usadenom vo Francúzsku. Po usídlení v Belgicku bola hodnota týchto akcií vyššia než v čase, keď ich nadobudol. Šlo preto o nerealizovaný kapitálový zisk, ktorý podľa francúzskych právnych predpisov podlieha dani z kapitálových ziskov, ako keby šlo o realizovaný kapitálový zisk. Jediným spôsobom, ako sa mohol vyhnúť platbe dane, bolo poskytnutie bankovej záruky na päť rokov. Ak by v priebehu tohto päťročného obdobia nepredal akcie, daň by po uplynutí tohto obdobia nebola splatná. Súdny dvor rozhodol, že daň pri odchode v ponímaní Francúzska predstavovala obmedzenie slobody usadiť sa so zreteľom na okamžité zdaňovanie aj na potrebu poskytnúť bankovú záruku.

V ďalšej veci ⁽⁶¹⁸⁾, ktorá sa označuje ako N, sa argumenty členských štátov na jednej strane a daňovníkov a Komisie na strane druhej viac rozviedli, čo viedlo k rozsudku, ktorým sa potvrdilo rozhodnutie vo veci Lasteyrie. Súdny dvor ďalej skonštatoval dodatočné obmedzenie v tom, že uplatniteľné právo Holandska nezohľadňovalo možné zníženie hodnoty akcií medzi odchodom a realizáciou ⁽⁶¹⁹⁾.

V tomto momente bolo jasné, že členský štát mohol určiť nerealizovaný kapitálový zisk a vypočítať daň v okamihu odchodu, ale daň by bola splatná daňovníkom až po realizácii kapitálového zisku, t. j. po odpredaji akcií. Odklad platby dane nemohol byť podmienený (bankovou) zárukou, a ak by bola hodnota akcií nižšia pri realizácii ako pri odchode, daň by sa mala zodpovedajúcim spôsobom upraviť.

⁽⁶¹⁷⁾ Rozsudok z 11. marca 2004, Lasteyrie du Saillant, C-9/02, EU:C:2004:138.

⁽⁶¹⁸⁾ Rozsudok zo 7. septembra 2006, N, C-470/04, EU:C:2006:525.

⁽⁶¹⁹⁾ Tamže, bod 54.

Od rozhodnutia v uvedených dvoch prípadoch sa všetky veci týkajúce sa dane pri odchode týkali podnikov podliehajúcich dani z príjmov právnických osôb. Prvá vec sa odkláňa od prípadu N rozhodnutím, že možné zníženie hodnoty akcií medzi odchodom a realizáciou sa nemusí zohľadňovať⁽⁶²⁰⁾. Táto skutočnosť sa prezentovala ako špecifická pre obchodné imanie a dostupnosť tzv. docenenia dane z príjmov právnických osôb. Nový členský štát rezidencie prevezme imanie pri jeho účtovnej hodnote na „vstupe“ a následne zohľadní akékoľvek záporné hodnoty do budúcnosti.

Súdny dvor v inej veci uznal, že nemecké právne predpisy o dani pri odchode, v ktorých sa daňovníkovi poskytuje výber medzi okamžitým vymáhaním a vymáhaním rozloženým na päť rokov, sú vhodným spôsobom riešenia odkladu platby dane pri odchode vtedy, ak realizácia môže byť pre domovský členský štát príliš vzdialená⁽⁶²¹⁾.

Nakoniec ostáva otázka možného zníženia hodnoty imania medzi odchodom a buď realizáciou, alebo úhradou dane pri odchode v splátkach. Problém v tejto súvislosti spočíva práve v oblasti daní pri odchode, ktoré sa vzťahujú na fyzické osoby, na rozdiel od daní vzťahujúcich sa na spoločnosti alebo podniky. Pokiaľ ide o daň z príjmov právnických osôb, ak podnik premiestňuje svoje sídlo do iného členského štátu, hostiteľský členský štát prevezme imanie pri jeho účtovnej hodnote pri vstupe ako základ a potom na daňové účely zohľadní každé následné zvýšenie alebo zníženie hodnoty. Preto bude spoločnosť, ktorá utrpí zníženie hodnoty medzi odchodom a úhradou dane pri odchode, v dôsledku čoho zaplatí príliš vysokú daň pri odchode, schopná kompenzovať túto stratu prostredníctvom zníženia hodnoty v novom členskom štáte. Pri dani z príjmu fyzických osôb takýto mechanizmus vo všeobecnosti neexistuje. Fyzická osoba, ktorá utrpela zníženie hodnoty portfólia akcií medzi odchodom a úhradou dane pri odchode, to nebude schopná neskôr kompenzovať v novom členskom štáte. Krach na burze cenných papierov medzi odchodom a úhradou dane pri odchode by preto mohol mať katastrofálne následky na financie fyzickej osoby, ktorá je daňovníkom.

Komisia na základe tohto scenára podala žalobu voči Portugalsku s cieľom získať potvrdenie Súdného dvora, že judikatúra Lasteyrie a N bola naďalej platná pre fyzické osoby, zatiaľ čo veci National Grid Indus a DMC boli judikatúrou, ktorá sa uplatňuje na podniky. Súdny dvor však výslovne rozhodol, že na obe skupiny sa vzťahuje rovnaký režim a že členské štáty nemusia po odchode zohľadniť žiadne možné zníženie hodnoty⁽⁶²²⁾.

⁽⁶²⁰⁾ Rozsudok z 29. novembra 2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785.

⁽⁶²¹⁾ Rozsudok z 23. januára 2014, DMC, C-164/12, EU:C:2014:20, body 62 – 64.

⁽⁶²²⁾ Rozsudok z 21. decembra 2016, Komisia/Portugalsko, C-503/14, EU:C:2016:979, body 51 – 55.

6. Charitatívne dary a daň z dedičstva

6.1. Charitatívne dary

Mnohí ľudia nechcú čakať do smrti, aby odovzdali časť svojho majetku na účely im blízke, ale robia tak počas celého života. Členské štáty zároveň podporujú darcovstvo určitým charitatívnym organizáciám, ktoré uznali za všeobecne prospešné, a to prostredníctvom priznávania daňových výhod. Členské štáty vo všeobecnosti uznávajú len charitatívne organizácie, ktoré sú usadené na ich vlastnom území, a preto implicitne odrádzajú od charitatívnych darov charitatívnym organizáciám v iných krajinách vrátane členských štátov.

S rastúcou internacionalizáciou životov ľudí sa čoraz bežnejším stáva to, že ľudia chcú darovať na účely v iných členských štátoch, než sú štáty ich (súčasného) bydliska.

Pán Persche ⁽⁶²³⁾, nemecký rezident, daroval posteľnú bielizeň, kúpeľňové textílie, rolátory a hračky charitatívnej organizácii v Portugalsku. Podľa nemeckých právnych predpisov si daňovníci od celkovej sumy príjmov môžu odpočítať ako mimoriadny výdavok v určitom rozsahu výdavky na podporu charitatívnych, cirkevných, náboženských, vedeckých účelov alebo účelov obzvlášť hodných podpory. Platí to však len pre charitatívne organizácie, ktoré spĺňajú kritériá stanovené v právnych predpisoch Nemecka vrátane usídlenia v Nemecku.

Pán Persche si odpočítal svoj dar od svojho zdaniteľného príjmu v Nemecku, keďže portugalská charitatívna organizácia spĺňala všetky portugalské požiadavky, aby sa na ňu mohli vzťahovať všetky oslobodenia a daňové výhody priznané charitatívnym organizáciám v práve Portugalska. Podľa pána Perscheho bol preto originál potvrdenia o prevzatí daru podľa portugalského práva postačujúci na odpočet darov od dane, a mal by sa preto zohľadniť aj v Nemecku. Nemecké orgány v súlade s právnymi predpismi Nemecka jeho odpočet zamietli. Súdny dvor rozhodol, že voľný pohyb kapitálu bráni právnej úprave členského štátu, podľa ktorej pri daroch poskytnutých uznaným všeobecne prospešným zariadeniam možno odpočítať od dane iba dary poskytnuté všeobecne prospešným zariadeniam usadeným v tuzemsku bez toho, aby mal daňovník akúkoľvek možnosť preukázať, že dar poskytnutý zariadeniu usadenému v inom členskom štáte zodpovedá podmienkam, ktoré uvedená právna úprava ukladá na priznanie takej výhody ⁽⁶²⁴⁾.

6.2. Daň z dedičstva

Daň z dedičstva je v práve Únie chýlostivým problémom, pretože sa neustále zvyšuje počet osôb, ktoré sa premiestňujú medzi krajinami, kupujú druhú nehnuteľnosť v inom členskom štáte, uzatvárajú manželstvo s partnerom z iného členského štátu atď. Vedie to k čoraz väčšiemu počtu nehnuteľností s určitým aspektom extrateritoriality. Tento problém ďalej

⁽⁶²³⁾ Rozsudok z 27. januára 2009, Persche, C-318/07, EU:C:2009:33.

⁽⁶²⁴⁾ Tamže, bod 72.

komplikuje skutočnosť, že daňové právne predpisy sa medzi členskými štátmi výrazne líšia, a to nielen z hľadiska sadzieb zdaňovania, ale aj v tom, či sa zdaňuje dedičstvo alebo dedičia, či sa zohľadňuje pokrvný príbuzenský vzťah medzi poručiteľom a dedičmi a dokonca aj v tom, či sa vôbec vyberá akákoľvek daň z dedičstva.

Členské štáty často pristupujú k dedičstvu s prvkom extrateritoriality inak ako k dedičstvám, ktoré sa nachádzajú úplne na ich území, čo môže viesť k otázkam v zmysle práva EÚ.

6.2.1. Dvojité zdanenie majetku v zahraničí

Najčastejším problémom je dvojité zdanenie. Ak predmet dedičstva obsahuje majetok vo viac ako jednom členskom štáte, potom dva členské štáty môžu byť oprávnené vyberať na rovnakom majetku daň z dedičstva. Často sa skutočne stáva, že členské štáty vyberajú daň z celosvetového dedičstva poručiteľa, ak bol v čase úmrtia ich rezidentom. Ak bol poručiteľ v čase úmrtia nerezidentom, členský štát, v ktorom mal poručiteľ-nerezident majetok, často zdaňuje majetok, ktorý sa v tom čase nachádzal na jeho území. Na rozdiel od dane z príjmov členské štáty okrem toho len veľmi zriedkavo uzavreli dohody o zamedzení dvojitého zdanenia dedičstva. Prelomovým prípadom, ktorý sa dostal pred Súdny dvor, je vec pani Blockovej⁽⁶²⁵⁾, rezidentky Nemecka a jedinej dedičky po nemeckom rezidentovi. Dedičstvo bolo v podstatnej miere tvorené kapitálom investovaným vo finančných inštitúciách v Nemecku a Španielsku. Daň z dedičstva zaplatila na majetku investovanom v Španielsku a okrem toho mala v Nemecku zaplatiť daň z dedičstva na celom dedičstve vrátane majetku, ktorý sa už zdanil v Španielsku. Medzi Nemeckom a Španielskom v súvislosti s daňou z dedičstva neexistujú žiadne dohody o zamedzení dvojitého zdanenia.

Nemecké daňové orgány však pani Blockovej umožnili odpočet dane z dedičstva v Španielsku ako dedičského záväzku, a teda odpočet tejto dane zo základu dane z dedičstva splatnej v Nemecku. Pre pani Blockovú to však nebolo postačujúce a domáhala sa toho, aby dedičská daň zaplatená v Španielsku bola započítaná do dane z dedičstva splatnej v Nemecku, čo by pre ňu bolo podstatne výhodnejšie. Jedným z nastolených argumentov bolo to, že takéto dvojité zdanenie by bolo v rozpore s právom EÚ, najmä s voľným pohybom kapitálu, keďže ak by sa celý majetok poručiteľa nachádzal v Nemecku, len nemecká daň z dedičstva by bola splatná.

Súdny dvor však usúdil, že v práve Únie sa za svojho súčasného stavu nestanovujú žiadne všeobecné kritériá na rozdelenie právomocí medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o odstránenie dvojitého zdanenia v rámci EÚ⁽⁶²⁶⁾. Členské štáty preto disponujú, s výhradou dodržiavania práva EÚ, určitou autonómiou a nie sú povinné prispôbiť svoj vlastný daňový systém daňovým systémom iných členských štátov s cieľom zamedziť dvojitému zdaneniu vyplývajúcemu

⁽⁶²⁵⁾ Rozsudok z 12. februára 2009, Margarete Block, C-67/08, EU:C:2009:92.

⁽⁶²⁶⁾ Tamže, bod 30.

z paralelného výkonu daňových právomocí týmito štátmi ⁽⁶²⁷⁾. Preto je zrejmé, že Súdny dvor sa domnieva, že odstránenie dvojitého zdanenia je záležitosťou zákonodarcov, či už vnútroštátnych zákonodarných orgánov prostredníctvom dvojstranných dohôd alebo zákonodarného orgánu EÚ prijatím harmonizácie v súvislosti s touto otázkou. Preto treba poznamenať, že majetok v zahraničí môže byť z dôvodu dvojitého zdanenia zaťažený vyšším bremenom dane z dedičstva.

6.2.2. Diskriminačné zdaňovanie majetku v inom členskom štáte

Toto možno ilustrovať na veci, ktorá zaujme najmä vlastníkov rodinných podnikov. Pán Vogten ⁽⁶²⁸⁾, štátny príslušník Holandska s bydliskom v Belgicku, vlastnil v Holandsku rodinný podnik nachádzajúci sa neďaleko belgických hraníc. Keďže mal bydlisko v Belgicku, na jeho dedičstvo sa vzťahovala belgická daň z dedičstva. Vo flámskych regionálnych právnych predpisoch sa priznáva podstatná výhoda na prevod rodinných podnikov v tom, že s podnikom sa zaobchádza oddelene od dedičstva poručiťela a podnik podlieha omnoho nižšej sadzbe dane. Priznáva sa to však pod podmienkou, ktorá sa musí splniť vo Flámskom regióne a podľa ktorej sa počas určitého obdobia musí udržiavať minimálna úroveň zamestnanosti. Vzhľadom na to, že rodinný podnik sa nenachádzal na území Flámskeho regiónu, ale v Holandsku, daňové orgány odmietli poskytnúť dedičom pána Vogtena túto daňovú výhodu.

Súdny dvor usúdil, že týmito právnymi predpismi sa zavádza podmienka, ktorá môže byť jednoduchšie splnená spoločnosťou, ktorá je už usadená vo Flámskom regióne, a preto zavádza nepriamu diskrimináciu daňovníkov v závislosti od miesta zamestnania určitého počtu pracovníkov počas určitého obdobia ⁽⁶²⁹⁾. K podobnému výsledku sa dospelo vo veci, v ktorej sa nemeckou daňou z dedičstva zaviedol rozdiel v závislosti od toho, či sa dedená nehnuteľná vec nachádzala v Nemecku alebo v inom členskom štáte ⁽⁶³⁰⁾.

Diskriminácia na základe majetku môže mať aj menej zjavnú podobu, než len na základe jeho fyzického umiestnenia. Vyplýva to z rozsudku vo veci Halley ⁽⁶³¹⁾. Francúzsky pár, ktorý zahynul pri leteckej nehode, mal veľký podiel akcií vo veľkej francúzskej spoločnosti kótovanej na francúzskej burze cenných papierov. Pán a pani Halleyovci boli rezidentmi v Belgicku, a preto sa na dedičstve vyberala belgická daň z dedičstva, a to aj na akciách vo francúzskej kótovanej spoločnosti, ktorých boli vlastníckmi. Vec sa týka ocenenia akcií na účely daňového priznania a premlčacej lehoty daňovej správy napadnúť hodnotu stanovenú dedičmi. Ak by šlo o akcie belgickej spoločnosti, premlčacia lehota v súvislosti s ocenením akcií by bola dva roky. Keďže šlo o akcie zahraničnej, konkrétne francúzskej, spoločnosti, premlčacia lehota v súvislosti s ocenením akcií sa predĺžila na desať rokov.

⁽⁶²⁷⁾ Tamže, bod 31.

⁽⁶²⁸⁾ Rozsudok z 25. októbra 2007, Geurts a Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631.

⁽⁶²⁹⁾ Tamže, body 21 – 22. V tejto veci sa uplatňovala sloboda usadiť sa, keďže sa týkala prevodu akcií spoločnosti.

⁽⁶³⁰⁾ Rozsudok zo 17. januára 2008, Jäger, C-256/06, EU:C:2008:20.

⁽⁶³¹⁾ Rozsudok z 15. septembra 2011, Halley, C-132/10, EU:C:2011:586.

Súdny dvor rozhodol, že došlo k diskriminácii z toho dôvodu, že sa tým môžu belgickí rezidenti odraziť od investovania do spoločnosti usadenej v inom členskom štáte, keďže ich dedičia by dlhšie zotrúvali v neistote v súvislosti so stanovením dane ⁽⁶³²⁾. Súdny dvor okrem toho rozhodol, že pre rozdiel v zaobchádzaní neexistoval žiaden oprávnený dôvod, keďže akcie boli kótované na burze cenných papierov a príslušné orgány si mohli presnú hodnotu akcií jednoducho overiť vo finančnom spravodajstve k dátumu úmrtia ⁽⁶³³⁾.

6.2.3. Diskriminačné zdaňovanie nerezidentov

Z Nemecka pochádza rad vecí v súvislosti s rôznym zaobchádzaním s rezidentmi a nerezidentmi, pokiaľ ide o nezdaniiteľné časti dane. Pozrieme sa napríklad na vec pani Mattnerovej ⁽⁶³⁴⁾, ktorá darovaním zo strany matky nadobudla pozemok nachádzajúci sa v Nemecku. Pani Mattner aj jej matka boli štátnymi príslušníkmi Nemecka s bydliskom v Holandsku. Nemecké orgány pani Mattnerovej vymerali po odpočte sumy 1 100 EUR daň z celej hodnoty nadobudnutej nehnuteľnej veci. Ak by pani Mattner alebo jej matka boli rezidentkami v Nemecku, mohli by si nárokovať nezdaniiteľnú časť z hodnoty nehnuteľnej veci vo výške 205 000 EUR, čím by sa znížil základ dane, na ktorú sa uplatnila sadzba dane. Neprekvapuje, že Súdny dvor rozhodol, že išlo o diskrimináciu v rozpore s voľným pohybom kapitálu.

Napokon si vezmeme skôr nezvyčajnú vec pani van Hilten-van der Heijdenovej ⁽⁶³⁵⁾. Šlo o štátnu príslušníčku Holandska, ktorá sa z Holandska najskôr presťahovala do Belgicka a potom do Švajčiarska, pričom dedičstvo po jej smrti pozostávalo z majetku vo všetkých troch krajinách. Holandský štátny príslušník podľa holandských právnych predpisov ostáva desať rokov po usadení v krajine mimo Holandska daňovým rezidentom na účely dane z dedičstva. Vzdanie sa holandského občianstva je jediným spôsobom, ako sa vyhnúť uplatneniu holandskej dane z dedičstva počas tohto desaťročného obdobia. Keďže poručiťka zomrela v priebehu tohto desaťročného obdobia, Holandsko vyberalo daň z dedičstva, ako keby mala naďalej bydlisko v Holandsku. Poskytlo však zníženie o daň zaplatenú v krajine pobytu.

Súdny dvor v rozpore s tým, čo tvrdili dedičia, usúdil, že tieto právne predpisy nepredstavujú obmedzenie voľného pohybu kapitálu, pretože nedošlo k rozdielnemu zaobchádzaniu. Holandské právne predpisy uplatňujú tie isté predpisy rovnakým spôsobom na rezidentov aj nerezidentov.

⁽⁶³²⁾ Tamže, bod 24.

⁽⁶³³⁾ Tamže, bod 38.

⁽⁶³⁴⁾ Rozsudok z 22. apríla 2010, Mattner, C-510/08, EU:C:2010:216.

⁽⁶³⁵⁾ Rozsudok z 23. februára 2006, Dedičia po E. A. van Hilten-van der Heijden, C-513/03, EU:C:2006:131.

7. Záver

Veríme, že tieto stránky prispeli k lepšiemu porozumeniu rôznych spôsobov, akými právo Únie a súdny systém EÚ formuje vývoj a ochranu slobôd občanov, a tomu, ako možno tieto slobody uplatniť na daňovú situáciu týchto občanov. Konkrétnejšie, cieľom tejto kapitoly je objasniť, ako môžu občania ako daňovníci využiť príslušné slobody zakotvené v zmluve v rôznych fázach svojho života.

Napokon, proces objasnenia presného rozsahu povinností členských štátov v súvislosti s týmito slobodami zakotvenými v zmluve, a najmä so všeobecnou zásadou nediskriminácie na základe štátnej príslušnosti, sa riadi judikatúrou. Odhaľuje to ťažkosti pri hľadaní spravodlivého a prijateľného právneho riešenia pre občanov ako daňovníkov, ako aj pre členský štát ako zákonodarcu a prijímateľa v oblasti daní. Takéto spravodlivé a prijateľné riešenie nevyplýva zakaždým jednoznačne z prvého rozsudku, ale často sa prejaví prostredníctvom viacerých prípadov, o ktorých sa rozhodlo v priebehu viacerých rokov. Táto skutočnosť sa nie vždy náležite berie do úvahy.

ČASŤ

4

PRÁVO EÚ ZAISŤUJE SPRAVODLIVÚ HOSPODÁRSKU SÚŤAŽ NA VNÚTORNOM TRHU EÚ

- 10 Prínosy presadzovania práva hospodárskej súťaže Európskej Únie pre spotrebiteľov **227**
- 11 Opravné prostriedky v rozhodnutiach o štátnej pomoci: obnovenie rovnakých podmienok **250**
- 12 Mechanizmus Európskej únie na kompenzáciu uhlíka na hraniciach a jeho súlad s právom Svetovej obchodnej organizácie **271**

PRÍNOSY PRESADZOVANIA PRÁVA HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE EURÓPSKEJ ÚNIE PRE SPOTREBITEĽOV

Liane Wildpanner a Clio Zois

1. Úvod

Mnohí spotrebiteľia si právo hospodárskej súťaže EÚ spájajú s kontrolou fúzií alebo ukladaním vysokých pokút nadnárodným spoločnostiam vo veľmi komplexných odvetviach zo strany Európskej komisie. Táto zdanlivo abstraktná téma je však oveľa rozsiahlejšia, najmä pokiaľ ide o prínosy pre spotrebiteľov. Ako Súdny dvor nedávno rozhodol, „blahobyť spotrebiteľov, tak sprostredkovateľov, ako aj konečných spotrebiteľov, sa musí považovať za konečný cieľ, ktorý odôvodňuje zásah práva hospodárskej súťaže“ ⁽⁶³⁶⁾.

Táto kapitola sa zameriava na to, aký prínos má právo hospodárskej súťaže EÚ pre každodenný život spotrebiteľov. Skôr ako prejdeme na podrobnosti, musíme si pripomenúť dve hlavné zmluvné ustanovenia práva hospodárskej súťaže EÚ, a to články 101 a 102 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ). Stručne povedané, článok 101 ZFEÚ zakazuje protisúťažné dohody alebo zosúladené postupy podnikov, zatiaľ čo článok 102 ZFEÚ zakazuje podnikom s dominantným postavením na trhu zneužívať svoju silu.

Táto kapitola sa zameriava na dva spôsoby, akými právo hospodárskej súťaže EÚ prináša výhody pre spotrebiteľov. Oddiel 2 sa zaoberá zavedením priameho práva občanov EÚ požadovať náhradu škody za porušenie práva hospodárskej súťaže na svojich vnútroštátnych súdoch. Analyzuje sa v ňom, ako sa toto právo formovalo, najmä prostredníctvom judikatúry Súdneho dvora. Oddiel 3 obsahuje prehľad rôznych rozhodnutí v oblasti práva hospodárskej súťaže týkajúcich sa spotrebiteľských výrobkov, ktoré v každodennom živote často využívame. Tieto dva oddiely spoločne svedčia o tom, aký veľký prínos pre spotrebiteľa z EÚ malo právo hospodárskej súťaže EÚ počas 70 rokov angažovanosti Právneho servisu vo vývoji práva hospodárskej súťaže.

⁽⁶³⁶⁾ Rozsudok z 12. mája 2022, Servizio Elettrico Nazionale a i., C-377/20, EU:C:2022:379, bod 46.

2. Prínos presadzovania práva hospodárskej súťaže súkromnoprávnymi prostriedkami pre spotrebiteľov z Európskej únie

Počas 70 rokov angažovanosti Právneho servisu Komisie vo vývoji práva hospodárskej súťaže sa ustanovenia zmlúv v oblasti práva hospodárskej súťaže EÚ vykladali tak, aby občanom EÚ umožnili ich priame presadzovanie na vnútroštátnych súdoch v jednotlivých členských štátoch EÚ. Ako budeme vidieť, Súdny dvor zohral ústrednú úlohu vo formovaní tohto práva na presadzovanie práva hospodárskej súťaže súkromnoprávnymi prostriedkami, pričom vydal viacero kľúčových rozsudkov, ktoré boli predovšetkým reakciou na otázky kladené vnútroštátnymi súdmi v rámci konania o návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

2.1. Východiskový bod: priamy účinok – vnútroštátne súdy chránia individuálne práva

Otázka, či sa môže osoba priamo oprieť o ustanovenia práva hospodárskej súťaže EÚ, sa prvýkrát vynorila v spore medzi dvomi umelcami a belgickou organizáciou kolektívnej správy autorských práv SABAM ⁽⁶³⁷⁾. Podľa štandardných zmlúv organizácie SABAM sa od umelcov vyžadovalo, aby organizácii SABAM postúpili autorské práva ku všetkým súčasným alebo budúcim skladbám a vystúpeniam. Okrem toho, ak sa umelec rozhodol vystúpiť z organizácie kolektívnej správy autorského práva, organizácia SABAM si tieto autorské práva zachovala a mohla si ich uplatňovať ďalších päť rokov.

Súd v Bruseli skúmal, či organizácia SABAM takýmito štandardnými zmluvami zneužívala svoje dominantné postavenie, a podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, v ktorom svoje otázky predložil Súdnemu dvoru.

V tomto bode treba poznamenať dve veci. Po prvé, štandardné zmluvy organizácie SABAM už predtým zaujali pozornosť Európskej komisie, ktorá v súvislosti s týmito zmluvami začala vyšetrovanie v oblasti práva hospodárskej súťaže tri roky pred podaním tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Keď bol Súdny dvor požiadaný, aby sa vyjadril k prejudiciálnym otázkam, toto vyšetrovanie stále prebiehalo. Po druhé, v osobitných právnych predpisoch, ktorými sa vykonávajú ustanovenia zmlúv v oblasti práva hospodárskej súťaže EÚ ⁽⁶³⁸⁾, sa uvádza, že vnútroštátne orgány nesmú uplatňovať právo hospodárskej súťaže EÚ, pokiaľ daný prípad vyšetruje Komisia.

Európska komisia zastúpená svojim Právnym servisom z týchto dôvodov na Súdnom dvore tvrdila, že vzhľadom na prebiehajúce vyšetrovanie už belgický súd nesmel uplatňovať

⁽⁶³⁷⁾ Organizácie kolektívnej správy autorských práv sú organizácie, ktoré udeľujú licencie na diela chránené autorským právom v mene ich členov (majitelia autorského práva).

⁽⁶³⁸⁾ Článok 9 ods. 3 nariadenia Rady EHS č. 17: prvé nariadenie implementujúce články 85 a 86 zmluvy (Ú. v. EÚ L 13, 12.2.1962, s. 204/62), v súčasnosti článok 11 ods. 6 nariadenia Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy (Ú. v. EÚ L 1, 4.1.2003, s. 1).

článok 102 ZFEÚ, a preto nebolo v právomoci belgického súdu predložiť Súdnemu dvoru predbežné otázky.

Súdny dvor s Európskou komisiou nesúhlasil. Rozhodol, že zmluvnými ustanoveniami práva hospodárskej súťaže EÚ sa vzhľadom na ich povahu jednotlivcom udeľujú priame práva, ktoré musia vnútroštátne súdy chrániť⁽⁶³⁹⁾. Súdny dvor tvrdil, že ak by vyhlásil, že vnútroštátne súdy nemajú právomoc v súvislosti s touto ochranou, znamenalo by to, že jednotlivcov zbaví týchto priamych práv⁽⁶⁴⁰⁾. Preto rozhodol, že vnútroštátne súdy majú dovolené, alebo inak povedané, majú právomoc uplatňovať právo hospodárskej súťaže EÚ v súkromnoprávnom spore, ktorý prejednávajú⁽⁶⁴¹⁾. Súdny dvor v tejto súvislosti dospel k záveru, že po tom, ako Komisia začne vyšetrovanie, strácajú svoju právomoc len vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže alebo vnútroštátne súdy, ktoré majú právomoc uplatňovať právo hospodárskej súťaže EÚ v kontexte verejnoprávneho presadzovania.

Súd v Bruseli mal preto na základe tohto priameho účinku právomoc uplatňovať článok 102 ZFEÚ. Znamená to, že jednotlivci sa pri predkladaní veci svojim vnútroštátnym súdom môžu opierať o zmluvné ustanovenia práva hospodárskej súťaže EÚ.

Rozsudkom vo veci SABAM tak Súdny dvor položil základy presadzovania práva hospodárskej súťaže súkromnoprávnymi prostriedkami. V tomto štádiu sú však ešte mnohé otázky nezodpovedané, najmä pokiaľ ide o dôsledky priameho účinku. Dôležitá bola v tejto súvislosti otázka druhov právnej ochrany, o ktoré môžu jednotlivci žiadať na vnútroštátnych súdoch, keď sa priamo odvolávajú na článok 101 a 102 ZFEÚ.

2.2. Priamy účinok zahŕňa možnosť požadovať náhradu škody

Takmer 30 rokov po rozsudku vo veci SABAM Súdny dvor v rozsudku vo veci Courage⁽⁶⁴²⁾ skúmal otázku, či jednotlivec môže požadovať náhradu škody, keď sa priamo odvoláva na článok 101 a 102 ZFEÚ. V tomto prípade pán Crehan, nájomca výčapu (pubu), a spoločnosť Courage Ltd, pivovar a zároveň vlastník prenajímaného pubu, viedli na Court of Appeal of England and Wales (Odvolacom súde Anglicka a Walesu) súdny spor týkajúci sa nezaplatených účtov za pivo. Podstatou sporu bolo ustanovenie v 20-ročnej nájomnej zmluve medzi pánom Crehanom a spoločnosťou Courage Ltd o výlučnom nákupe piva. Podľa tohto ustanovenia boli nájomcovia, v tomto prípade pán Crehan, povinní nakupovať pivo výlučne od spoločnosti Courage Ltd. Spoločnosť Courage Ltd sa zasa zaviazala dodávať objednané množstvá piva za ceny stanovené v jej cenníkoch platných pre nájomcov, na ktorých sa vzťahovalo ustanovenie o výlučnom nákupe piva.

⁽⁶³⁹⁾ Rozsudok z 27. marca 1974, BRT/SABAM, C-127/73, EU:C:1974:25, bod 16.

⁽⁶⁴⁰⁾ Rozsudok z 27. marca 1974, BRT/SABAM, C-127/73, EU:C:1974:25, bod 17.

⁽⁶⁴¹⁾ Rozsudok z 27. marca 1974, BRT/SABAM, C-127/73, EU:C:1974:25, body 15, 18 a 19.

⁽⁶⁴²⁾ Rozsudok z 20. septembra 2001, Courage a Crehan C-453/99, EU:C:2001:465.

Vnútroštátne konanie sa začalo tým, že spoločnosť Courage Ltd žalovala pána Crehana za to, že nezaplatil za dodávku piva. Pán Crehan tvrdil, že spoločnosť Courage Ltd predávala svoje pivo ďalším nájomcom pubov (na ktorých sa nevzťahovalo ustanovenie o výlučnom nákupe piva) za výrazne nižšie ceny. Pán Crehan preto tvrdil, že ustanovenie o výlučnom nákupe piva predstavuje porušenie práva hospodárskej súťaže EÚ, a to najmä článku 101 ZFEÚ. Pán Crehan predovšetkým požadoval od spoločnosti Courage Ltd náhradu škody za utrpenú ujmu.

Odvolací súd stál v tomto bode pred dilemou. Na jednej strane pán Crehan nemal podľa anglického práva nárok na náhradu škody od spoločnosti Courage Ltd, pretože bol zmluvnou stranou protisúťažnej zmluvy o výlučnom nákupe piva ⁽⁶⁴³⁾. Na druhej strane si bol odvolací súd vedomý judikatúry Spojených štátov ⁽⁶⁴⁴⁾, podľa ktorej strana protisúťažnej zmluvy môže žalovať svoju protistranu o náhradu škody, ak je v hospodársky slabšom postavení. Odvolací súd preto požiadal Súdny dvor, aby rozhodol, či je anglické právo, ktoré bráni pánovi Crehanovi získať náhradu škody, v súlade s právom EÚ.

Komisia zastúpená svojim Právnym servisom vo svojich pripomienkach predložených Súdnemu dvoru uviedla, že povinnosť zabezpečiť úplnú účinnosť práva hospodárskej súťaže EÚ zahŕňa právo jednotlivca požadovať náhradu škody za porušenie práva hospodárskej súťaže na svojich vnútroštátnych súdoch. Komisia ďalej uviedla, že rozsah tohto práva požadovať náhradu škody by nemal byť obmedzený len preto, že žalobca je stranou protisúťažnej zmluvy.

Súdny dvor v tomto prípade s Komisiou súhlasil. Súdny dvor vo svojom rozsudku vo veci Courage na začiatok pripomenul, že článok 101 ZFEÚ predstavuje základné zmluvné ustanovenie, ktoré je nevyhnutné na fungovanie vnútorného trhu ⁽⁶⁴⁵⁾. Súdny dvor okrem toho pripomenul, že zmluvné ustanovenia práva hospodárskej súťaže EÚ majú priamy účinok, ako sa uvádza v rozsudku vo veci SABAM ⁽⁶⁴⁶⁾. Podľa Súdneho dvora preto „každý jednotlivец sa môže domáhať na súde porušenia článku [101 ods. 1 ZFEÚ], a to aj vtedy, keď je stranou zmluvy spôsobilý obmedziť alebo skresliť hospodársku súťaž“ ⁽⁶⁴⁷⁾. Súdny dvor ďalej rozhodol, že úplná účinnosť a praktický účinok článku 101 ZFEÚ by boli spochybnené, „ak by sa akákoľvek osoba nemohla domáhať náhrady škody, ktorá jej bola spôsobená“ protisúťažným správaním ⁽⁶⁴⁸⁾. Súdny dvor dospel k záveru, že „žaloby o náhradu škody prejednávane vnútroštátnymi súdmi [môžu] podstatne prispieť k zachovaniu účinnej hospodárskej súťaže v [EÚ]“ ⁽⁶⁴⁹⁾.

⁽⁶⁴³⁾ Rozsudok z 20. septembra 2001, Courage a Crehan C-453/99, EU:C:2001:465, bod 11.

⁽⁶⁴⁴⁾ Vec Perma Life Mufflers Inc./International Parts Corp., 392 U.S. 134 (1968). Pozri takisto rozsudok z 20. septembra 2001, Courage a Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, bod 13.

⁽⁶⁴⁵⁾ Rozsudok z 20. septembra 2001, Courage a Crehan C-453/99, EU:C:2001:465, bod 20.

⁽⁶⁴⁶⁾ Rozsudok z 20. septembra 2001, Courage a Crehan C-453/99, EU:C:2001:465, bod 23.

⁽⁶⁴⁷⁾ Rozsudok z 20. septembra 2001, Courage a Crehan C-453/99, EU:C:2001:465, bod 24.

⁽⁶⁴⁸⁾ Rozsudok z 20. septembra 2001, Courage a Crehan C-453/99, EU:C:2001:465, bod 26.

⁽⁶⁴⁹⁾ Rozsudok z 20. septembra 2001, Courage a Crehan C-453/99, EU:C:2001:465, bod 27.

V rozsudku vo veci *Courage* Súdny dvor preto jasne rozhodol, že spotrebitelia z EÚ majú priame právo presadzovať právo hospodárskej súťaže EÚ na svojich vnútroštátnych súdoch podaním súkromnoprávných žalôb o náhradu škody. Rozsudok vo veci *Courage*, nadväzujúci na vec *SABAM*, predstavoval základ pre presadzovanie práva hospodárskej súťaže súkromnoprávnymi prostriedkami, ktoré sa v nasledujúcich rokoch začalo formovať.

V dôsledku veci *Courage* majú dnes jednotlivci právo požadovať na svojich vnútroštátnych súdoch náhradu škody za porušenia práva hospodárskej súťaže. V rozsudku vo veci *Courage* sa však neurčilo, čím sa riadia tieto žaloby o náhradu škody z procesného hľadiska. Jednou z komplikácií v tejto súvislosti je skutočnosť, že žaloby o náhradu škody tradične upravuje vnútroštátne súkromné právo, ktoré sa v jednotlivých členských štátoch značne líši. Súdny dvor túto otázku objasnil v rozsudku vo veci *Manfredi* päť rokov po veci *Courage* ⁽⁶⁵⁰⁾.

2.3. O zásadách ekvivalencie a efektivity

Podstatou veci *Manfredi* bol klasický kartel. Taliansky vnútroštátny orgán na ochranu hospodárskej súťaže zistil, že viacero poisťovní ponúkajúcich poistenie zodpovednosti za škody spôsobené prevádzkou motorových vozidiel sa dohodlo, že stanovia ceny poistného za poistenie zodpovednosti za škody spôsobené prevádzkou motorových vozidiel. Vyšetrovanie talianskeho vnútroštátneho orgánu na ochranu hospodárskej súťaže ďalej odhalilo, že cena poistného za poistenie zodpovednosti za škody spôsobené prevádzkou motorových vozidiel bola v priemere o 20 % vyššia oproti cenám, ktorú by toto poistenie malo, ak by sa tieto poisťovne nedopúšťali protisúťažného správania ⁽⁶⁵¹⁾.

Viacerí jednotlivci, medzi ktorých patrila aj pán *Manfredi*, na svojich vnútroštátnych súdoch podali žaloby o náhradu škody proti svojim poisťovňam ponúkajúcim poistenie zodpovednosti za škody spôsobené prevádzkou motorových vozidiel. Žiadali o náhradu nadmerných nákladov na ich poistné. Z týchto vnútroštátnych žalôb o náhradu škody vyplynuli viaceré procesné otázky, ktoré taliansky súd predložil Súdnemu dvoru.

Súdny dvor vo svojom rozsudku vo veci *Manfredi* poskytol objasnenia niektorých základných procesných parametrov, ktorými sa riadia žaloby o náhradu škody. V nadväznosti na výklad obhajovaný Komisiou, zastúpenou svojim Právnym servisom, Súdny dvor rozhodol, že žaloby o náhradu škody za porušenie práva hospodárskej súťaže EÚ sa majú v zásade riadiť vnútroštátnymi procesnými postupmi za predpokladu, že tieto vnútroštátne postupy rešpektujú dve dôležité zásady. Po prvé, vnútroštátne procesné postupy v prípade žalôb o náhradu škody za porušenie práva hospodárskej súťaže EÚ nemôžu byť menej výhodné ako postupy týkajúce sa obdobných vnútroštátnych konaní (**zásada ekvivalencie**). Po druhé, tieto vnútroštátne

⁽⁶⁵⁰⁾ Rozsudok z 13. júla 2006, *Manfredi*, spojené veci C-295/04 až C-298/04, EU:C:2006:461.

⁽⁶⁵¹⁾ Rozsudok z 13. júla 2006, *Manfredi*, spojené veci C-295/04 to C-298/04, EU:C:2006:461, body 11 a 14.

postupy nemôžu spôsobovať faktickú nemožnosť alebo výrazné sťaženie výkonu práv priznaných právom EÚ (**zásada efektivity**) ⁽⁶⁵²⁾.

Súdny dvor rozhodol, že strana môže požadovať náhradu škody za porušenie práva hospodárskej súťaže EÚ, ak existuje príčinná súvislosť medzi protisúťažným správaním a utrpenou ujmom ⁽⁶⁵³⁾.

V nadväznosti na zásady už stanovené v rozsudku vo veci Courage Súdny dvor ďalej rozhodol, že náleží vnútroštátnym právnym poriadkom každého členského štátu, aby stanovili **premlčacie doby** pre žaloby o náhradu škody týkajúce sa práva hospodárskej súťaže EÚ, za predpokladu, že sú rešpektované zásady ekvivalencie a efektivity ⁽⁶⁵⁴⁾. Súdny dvor v tejto súvislosti objasnil, že také premlčacie doby, ako je premlčacia doba vo veci Manfredi, ktorá začala plynúť dňom prijatia protisúťažnej dohody, by mohli viesť k tomu, že pre jednotlivcov bude fakticky nemožné uplatňovať si svoje právo na náhradu škody, čo by mohlo narušiť zásadu efektivity ⁽⁶⁵⁵⁾.

Súdny dvor napokon objasnil, aké **druhy škody** môže navrhovateľ požadovať v konaní o presadzovaní práva súkromnoprávnymi prostriedkami. Podľa Súdneho dvora vyplýva zo zásady ekvivalentnosti, že ak je možné priznať určité druhy náhrady škody (napr. trestné) v prípade podobných žalôb založených na porušení vnútroštátneho práva, musí byť takisto možné priznať tieto druhy náhrady škody v prípade žalôb založených na porušení pravidiel hospodárskej súťaže EÚ ⁽⁶⁵⁶⁾. Súdny dvor ďalej rozhodol, že zo zásady efektívnosti vyplýva, že jednotlivci musia mať možnosť požadovať nielen náhradu skutočnej škody, ale aj ušlý zisk, ktorý utrpeli v dôsledku porušenia pravidiel hospodárskej súťaže EÚ, vrátane úrokov ⁽⁶⁵⁷⁾.

Tieto tri rozsudky vo veciach SABAM, Courage a Manfredi spoločne v právnom poriadku ustanovujú hmotné právo súkromných osôb požadovať náhradu škody za porušenie práva hospodárskej súťaže EÚ a základné procesné parametre, ktoré sa riadia takéto žaloby o náhradu škody.

2.4. Získanie prístupu k dôkazom

Roky, ktoré nasledovali po týchto troch rozsudkoch, priniesli ďalšie objasnenia právnych predpisov, ktorými sa riadia konania o presadzovaní práva súkromnoprávnymi prostriedkami.

⁽⁶⁵²⁾ Rozsudok z 20. septembra 2001, Courage a Crehan C-453/99, EU:C:2001:465, bod 29.

⁽⁶⁵³⁾ Rozsudok z 13. júla 2006, Manfredi, spojené veci C-295/04 až C-298/04, EU:C:2006:461, bod 63.

⁽⁶⁵⁴⁾ Rozsudok z 13. júla 2006, Manfredi, spojené veci C-295/04 až C-298/04, EU:C:2006:461, bod 72.

⁽⁶⁵⁵⁾ Rozsudok z 13. júla 2006, Manfredi, spojené veci C-295/04 až C-298/04, EU:C:2006:461, body 73, 78 a 79. Platí to najmä v prípade, ak sú tieto premlčacie doby veľmi krátke a ich plynutie nemôže byť prerušené, v dôsledku čoho uplynú skôr, ako dôjde k ukončeniu porušenia práva hospodárskej súťaže.

⁽⁶⁵⁶⁾ Rozsudok z 13. júla 2006, Manfredi, spojené veci C-295/04 až C-298/04, EU:C:2006:461, bod 93.

⁽⁶⁵⁷⁾ Rozsudok z 13. júla 2006, Manfredi, spojené veci C-295/04 až C-298/04, EU:C:2006:461, body 95 – 97. Podľa názoru Súdneho dvora by úplné vylúčenie náhrady ušlého zisku spôsobilo znemožnenie náhrady škody.

Presadzovanie práva hospodárskej súťaže súkromnoprávnymi prostriedkami sa v členských štátoch EÚ začalo rozmáhať a občania a podniky čoraz častejšie začínali súkromnoprávne konania o náhradu škody vyplývajúcej z porušenia práva hospodárskej súťaže EÚ na vnútroštátnych súdoch. Spolu s konaniami o náhradu škody sa množili aj hmotnoprávne a procesné otázky o tom, ako tieto konania o náhradu škody viesť v praxi.

Jedným z kľúčových prvkov potrebných na to, aby bol navrhovateľ v konaní o náhradu škody súkromnej osobe úspešný, sú dôkazy o protisúťažnom správaní. V rámci konaní o náhradu škody za porušenie práva hospodárskej súťaže má tieto dôkazy najčastejšie v rukách orgán na ochranu hospodárskej súťaže, ktorý toto porušenie práva hospodárskej súťaže vyšetroval. Orgány na ochranu hospodárskej súťaže najčastejšie získavajú dôkazy z takzvaných programov zhovievavosti. V podstate to znamená, že za predloženie dôkazov o karteli, na ktorom sa podnik zúčastňoval, dostane podnik nižšiu pokutu alebo dokonca úplné oslobodenie od pokút, ak ako prvý odhalí kartel orgánu na ochranu hospodárskej súťaže ⁽⁶⁵⁸⁾.

Pre navrhovateľa by samozrejme bolo veľmi užitočné, keby mal prístup k dokumentom týkajúcim sa konania o zhovievavosti ako k dôkazom podporujúcim jeho žalobu o náhradu škody. Je však málo pravdepodobné, že by podniky spolupracovali s orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže, ak by vedeli, že v rámci konania by sa mohli odhaliť dokumenty, ktoré by ich usvedčili. To vážne ohrozuje účinnosť programov zhovievavosti, a tým aj presadzovanie práva hospodárskej súťaže verejnoprávnymi prostriedkami. Preto treba nájsť krehkú rovnováhu medzi právom navrhovateľa získať dôkazy, keď požaduje náhradu škody na vnútroštátnych súdoch, a ochranou žiadateľov o zhovievavosť, ktorí spolupracovali s orgánom na ochranu hospodárskej súťaže.

Otázka, do akej miery by sa mala uplatňovať osobitná ochrana v súvislosti s podaniami týkajúcimi sa zhovievavosti, keď navrhovateľ požadujúci náhradu škody žiada o prístup k týmto dokumentom, sa naskytla v zlomovom rozsudku Súdneho dvora vo veci Pfeiderer z roku 2011 ⁽⁶⁵⁹⁾.

Začiatkom roka 2008 nemecký orgán na ochranu hospodárskej súťaže uložil pokutu viacerým papierenským spoločnostiam za účasť na karteli. V dôsledku toho zákazník jedného z výrobcov, Pfeiderer, požadoval na nemeckých súdoch náhradu škody, v rámci čoho požiadal nemecký orgán na ochranu hospodárskej súťaže o prístup k dokumentom v jeho spise vrátane dokumentov týkajúcich sa konania o zhovievavosti predložených jedným z členov kartelu. Táto žiadosť bola zamietnutá. Nemecký súd sa následne obrátil na Súdny dvor s návrhom na začatie prejudiciálneho konania o tom, či je orgán povinný poskytnúť tento prístup.

⁽⁶⁵⁸⁾ Program zhovievavosti Komisie je zakotvený v oznámení o zhovievavosti (oznámenie Komisie o oslobodení od pokút a znížení pokút v kartelových prípadoch, Ú. v. EÚ C 298, 8.12.2006, s. 17). Väčšina členských štátov má svoje vlastné programy zhovievavosti. Vec Pfeiderer opísaná v nasledujúcom texte priamo súvisela s nemeckým programom zhovievavosti, tzv. Bonusregelung.

⁽⁶⁵⁹⁾ Rozsudok zo 14. júna 2021, Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2011:389.

Vo svojich pripomienkach v návrhu na začatie prejudiciálneho konania Právny servis Komisie aj generálny advokát ⁽⁶⁶⁰⁾ navrhovali, aby orgán na ochranu hospodárskej súťaže poskytol prístup k tomuto spisu vrátane dokumentov týkajúcich sa konania o zhovievavosti, pričom však musí zvážiť potenciálne nepriaznivé účinky takéhoto zverejnenia a v rámci konania by mal klásť osobitný dôkaz na ochranu ústnych vyhlásení poskytnutých žiadateľmi o zhovievavosť. Ústne vyhlásenia poskytnuté podnikmi, ktoré spolupracujú s orgánom na ochranu hospodárskej súťaže, tieto podniky zvyčajne usvedčujú a nezapisujú sa, aby sa nemohli zverejniť na vnútroštátnych súdoch. Tieto vyhlásenia sú nanajvýš dôležité a mimoriadne cenné v konaniach vo veci hospodárskej súťaže.

Súdny dvor sa neriadil návrhmi Komisie a generálneho prokurátora v celom rozsahu, keďže nerozlišoval medzi ústnymi vyhláseniami a inými dôkazmi o protisúťažnom správaní. Súdny dvor v odpovedi na otázku vnútroštátneho súdu najskôr vnútroštátnemu súdu pripomenul, že vnútroštátny orgán na ochranu hospodárskej súťaže a vnútroštátne súdy musia uplatňovať pravidlá hospodárskej súťaže EÚ (článok 101 a 102 ZFEÚ). Právo EÚ však neobsahuje žiadne pravidlá pre prístup k dokumentom týkajúcim sa konania o zhovievavosti, ktoré boli dobrovoľne poskytnuté vnútroštátnemu orgánu na ochranu hospodárskej súťaže v rámci vnútroštátneho programu zhovievavosti ⁽⁶⁶¹⁾. Keďže na úrovni EÚ chýbajú takéto pravidlá, členské štáty musia zaviesť a uplatňovať vnútroštátne pravidlá týkajúce sa práva na prístup k dokumentom týkajúcim sa konania o zhovievavosti ⁽⁶⁶²⁾. Členské štáty však musia konať v súlade s právom EÚ a najmä so zásadou efektívnosti. Nemôžu spôsobovať nemožnosť alebo výrazné sťaženie výkonu práva EÚ ⁽⁶⁶³⁾.

Súdny dvor ďalej poukázal na to, že programy zhovievavosti sú užitočnými nástrojmi na odhalenie a ukončenie porušení pravidiel hospodárskej súťaže a ich účelom je účinné uplatňovanie týchto pravidiel ⁽⁶⁶⁴⁾. Súdny dvor uznal, že ak by sa tieto dokumenty sprístupnili osobám, ktoré chcú začať konanie o náhradu škody, účinnosť programov zhovievavosti by mohla byť ohrozená ⁽⁶⁶⁵⁾. Súdny dvor napokon spomenul svoju predchádzajúcu judikatúru týkajúcu sa presadzovania práva súkromnoprávnymi prostriedkami, aby zdôraznil, že každý jednotlivец má právo požadovať náhradu škody za stratu, ktorú mu spôsobilo konanie, ktoré je spôsobilé obmedziť alebo skresliť hospodársku súťaž ⁽⁶⁶⁶⁾.

Súdny dvor na základe toho dospel k záveru, že by sa mali vyvážiť záujmy v prospech zverejnenia informácií a v prospech ochrany informácií, ktoré dobrovoľne poskytol žiadateľ

⁽⁶⁶⁰⁾ Stanovisko generálneho advokáta Mazáka poskytnuté 16. decembra 2010 vo veci Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2010:782.

⁽⁶⁶¹⁾ Rozsudok zo 14. júna 2011, Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, bod 19.

⁽⁶⁶²⁾ Rozsudok zo 14. júna 2011, Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, bod 23.

⁽⁶⁶³⁾ Rozsudok zo 14. júna 2011, Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, bod 24.

⁽⁶⁶⁴⁾ Rozsudok zo 14. júna 2011, Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, bod 25.

⁽⁶⁶⁵⁾ Rozsudok zo 14. júna 2011, Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, bod 26.

⁽⁶⁶⁶⁾ Rozsudok zo 14. júna 2011, Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, bod 28.

o zhovievavosť. Súdny dvor uviedol, že vnútroštátne sudy tak musia urobiť osobitne pre každý prípad v súlade s vnútroštátnym právom a so zohľadnením všetkých relevantných faktorov prípadu ⁽⁶⁶⁷⁾.

2.5. Smernica o náhrade škody: harmonizovaný rámec pre presadzovanie práva hospodárskej súťaže súkromnoprávnymi prostriedkami

Smernica o náhrade škody ⁽⁶⁶⁸⁾, ktorá nadobudla účinnosť 26. decembra 2014, bola kľúčovým faktorom, ktorý priniesol podrobnejšie objasnenia právnych predpisov upravujúcich konania o presadzovaní práva súkromnoprávnymi prostriedkami. Cieľom tejto smernice je odstrániť praktické prekážky brániace odškodneniu navrhovateľa v konaniach o presadzovaní práva súkromnoprávnymi prostriedkami tým, že sa ňou ustanovuje harmonizovaný rámec pre začatie týchto konaní. Smernica obsahuje napríklad ustanovenia o premlčacích dobách (článok 10), o zodpovednosti porušiteľov práva hospodárskej súťaže (článok 11), o sprístupňovaní dôkazov (články 5 a 6) a o kvantifikácii škody (článok 17). Cieľom smernice je okrem toho uľahčiť začatie konania o náhradu škody súkromným osobám tým, že sa ňou zmenšujú veľké rozdiely medzi vnútroštátnymi procesnými predpismi, ktoré upravujú tieto konania. Čo je však dôležité, v smernici o náhrade škody sa uznáva ústredná úloha spotrebiteľov z EÚ v presadzovaní práva hospodárskej súťaže súkromnoprávnymi prostriedkami, pričom sa v nej výslovne uvádza, že cieľom je „ustanoviť pravidlá v oblasti konania o žalobách o náhradu škody utrpenej v dôsledku porušenia práva hospodárskej súťaže Únie v záujme zabezpečenia plnej miery účinnosti článkov 101 a 102 ZFEÚ a riadneho fungovania vnútorného trhu pre podniky a spotrebiteľov“ ⁽⁶⁶⁹⁾.

Po nadobudnutí účinnosti smernice o náhradu škody a najmä po jej vykonaní vo vnútroštátnych právnych predpisoch členských štátov sa počet konaní o náhradu škody súkromným osobám začatých za porušenie práva hospodárskej súťaže na vnútroštátnych súdoch značne zvýšil ⁽⁶⁷⁰⁾. Súbežne s tým sa zvýšil počet návrhov na začatie prejudiciálneho konania podaných Súdnemu dvoru.

⁽⁶⁶⁷⁾ Rozsudok zo 14. júna 2011, Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, body 30 – 32. Tento bod sa podrobnejšie objasnil v smernici o náhrade škody (pozri poznámku pod čiarou nižšie), ktorá obsahuje podrobné pravidlá pre sprístupnenie dôkazov obsiahnutých v spise orgánu na ochranu hospodárskej súťaže. Konkrétne sa v článku 6 ods. 6 smernice o náhrade škody uvádza, že členské štáty musia zaistiť, aby vnútroštátne sudy nesmeli účastníkovi ani tretej osobe nikdy nariadiť sprístupnenie vyhlásení v rámci programu zhovievavosti ani podania v rámci konania o urovnaní.

⁽⁶⁶⁸⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/104/EÚ z 26. novembra 2014 o určitých pravidlách upravujúcich žaloby podľa vnútroštátneho práva o náhradu škody utrpenej v dôsledku porušenia ustanovení práva hospodárskej súťaže členských štátov a Európskej únie (Ú. v. EÚ L 349, 5.12.2014, s. 1).

⁽⁶⁶⁹⁾ Smernica o náhrade škody, odôvodnenie 54.

⁽⁶⁷⁰⁾ Pracovný dokument útvarov Komisie o vykonávaní smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/104/EÚ z 26. novembra 2014 o určitých pravidlách upravujúcich žaloby podľa vnútroštátneho práva o náhradu škody utrpenej v dôsledku porušenia ustanovení práva hospodárskej súťaže členských štátov a Európskej únie, SWD(2020) 338 final, 14. 12. 2020, s. 3 – 4.

2.6. Požadovanie náhrady škody od miestnych dcérskych spoločností účastníkov na karteli

Podniky, ktoré sú účastníkmi konania vo veci hospodárskej súťaži, sú často veľké nadnárodné skupiny, ktoré sa skladajú z mnohých holdingových spoločností, prevádzkových materských spoločností a dcérskych spoločností v rôznych krajinách. V rámci presadzovania práva hospodárskej súťaže súkromnoprávnymi prostriedkami sa naskytá otázka, ktoré z týchto spoločností možno žalovať na vnútroštátnych súdoch. Súdny dvor odpovedal na túto otázku vo veci Sumal ⁽⁶⁷¹⁾.

Komisia rozhodla, že veľkí výrobcovia nákladných vozidiel Volvo, Iveco, Daimler, MAN, DAF a Scania uzavreli kartel ⁽⁶⁷²⁾. Dospelo sa k záveru, že títo výrobcovia koordinovali ceny nákladných vozidiel a načasovanie a ceny emisných technológií (známejších ako „normy EURO“).

V súvislosti s týmto kartelom týkajúcim sa nákladných vozidiel sa v celej EÚ začalo množstvo konaní o žalobách o náhradu škody. Medzi najvýznamnejšie z týchto prejudiciálnych konaní patrila rozsudok vo veci Sumal. Španielsky zákazník, spoločnosť Sumal, nakupoval nákladné vozidlá prostredníctvom španielskej dcérskej spoločnosti spoločnosti Daimler, ktorá bola členom kartelu, a požadoval náhradu škody. V rámci vnútroštátneho konania sa skúmalo, či môže spoločnosť Sumal požadovať náhradu škody od tejto dcérskej spoločnosti, pričom vnútroštátny súd sa obrátil na Súdny dvor.

Právo hospodárskej súťaže EÚ sa zaoberá „podnikmi“. Podľa práva hospodárskej súťaže EÚ sa hospodárska jednotka považuje za podnik aj vtedy, ak je zložená z viacerých fyzických alebo právnických osôb ⁽⁶⁷³⁾. Znamená to, že v rámci práva hospodárskej súťaže EÚ materská a dcérska spoločnosť tvoria jeden podnik, ak táto materská spoločnosť uplatňuje rozhodujúci vplyv na svoju dcérsku spoločnosť. Inými slovami, za porušiteľa pravidiel hospodárskej súťaže sa považuje podnik, a nie jednotlivý právny subjekt. V dôsledku toho materská spoločnosť bežne nesie zodpovednosť za správanie svojej dcérskej spoločnosti.

Skutková podstata vo veci Sumal bola nezvyčajná z dvoch dôvodov. Po prvé, vec sa netýkala bežnejšej otázky, či možno materskú spoločnosť považovať za zodpovednú za správanie dcérskej spoločnosti, ktorú ovláda. Otázkou skôr bolo, či dcérsku spoločnosť možno považovať za zodpovednú za správanie svojej materskej spoločnosti. Po druhé, adresátom rozhodnutia Komisie, ktorým sa konštatuje porušenie, nebola dcérska spoločnosť.

⁽⁶⁷¹⁾ Rozsudok zo 6. októbra 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800.

⁽⁶⁷²⁾ Hoci sa ostatní výrobcovia nákladných vozidiel zúčastnili konania o urovnaní s Komisiou a v júli 2016 dostali rozhodnutie o urovnaní, spoločnosť Scania túto vec s Komisiou neurovnala a v septembri 2017 bolo prijaté rozhodnutie proti nej. Spoločnosť Scania napadla rozhodnutie Komisie na Všeobecnom súde (rozsudok z 2. februára 2022, Scania a i./Komisia, T-799/17, EU:T:2022:48). Všeobecný súd potvrdil rozhodnutie Komisie v celom jeho rozsahu vo svojom rozsudku, proti ktorému sa spoločnosť Scania odvolala na Súdnom dvore a ktorý sa ešte stále prejednáva (Scania a i./Komisia, C-251/22 P, prebiehajúce konanie).

⁽⁶⁷³⁾ Rozsudok z 25. marca 2021, Deutsche Telekom/Komisia, C-152/19 P, EU:C:2021:238, bod 72.

V rozsudku vo veci Sumal Súdny dvor, ktorý sa v podstate riadil odporúčaniami Komisie z jej pripomienok, rozhodol, že navrhovateľ požadujúci náhradu škody za porušenie práva hospodárskej súťaže môže požadovať náhradu škody od dcérskej spoločnosti člena kartelu, ak tieto spoločnosti tvoria jeden podnik. Dotknutej dcérskej spoločnosti však musí byť umožnené uplatniť si svoje práva na obhajobu. Znamená to, že musí mať šancu preukázať, že k podniku, ktorý je členom kartelu, nepatrí, a spochybníť porušenie. Súdny dvor ďalej rozhodol, že spoločnosti tvoria jeden podnik len vtedy, keď pôsobia na tom istom hospodárskom trhu ako materská spoločnosť, inými slovami, ak sa kartel týka výrobku, ktorý predáva dcérska spoločnosť ⁽⁶⁷⁴⁾.

Rozhodnutím Súdneho dvora vo veci Sumal sa tak objasňuje a zjednodušuje prístup navrhovateľov podávajúcich žaloby o náhradu škody súkromným osobám k spravodlivosti. Navrhovatelia majú možnosť dosiahnuť náhradu škody nielen od adresátov rozhodnutia Komisie, ale aj od ich dcérskych spoločností. Občanom alebo spoločnostiam sídlacim v členských štátoch, v ktorých sa tieto dcérske spoločnosti nachádzajú, to uľahčuje dosiahnutie prístupu k spravodlivosti v prípade žalôb o náhradu škody súkromným osobám.

2.7. Presadzovanie práva súkromnoprávnymi prostriedkami aj v prípadoch obmedzeného presadzovania práva verejnoprávnymi prostriedkami

Medzi novšie rozsudky v rámci prejudiciálneho konania o presadzovanie práva hospodárskej súťaže súkromnoprávnymi prostriedkami je vec Stichting Cartel ⁽⁶⁷⁵⁾ s pôvodom v Holandsku. V tomto prípade dve spoločnosti na vedenie súdnych sporov ⁽⁶⁷⁶⁾ požadovali náhradu škody od viacerých leteckých nákladných spoločností v nadväznosti na zistenie Komisie, podľa ktorého tieto prepravné spoločnosti uzavreli cenový kartel ⁽⁶⁷⁷⁾. Komisia vo svojich rozhodnutiach o tejto veci našla dôkazy o tom, že táto prax stanovenia cien sa začala už v roku 1999. Pokiaľ však ide o niektoré skoršie roky, z dôvodu sekundárnych právnych predpisov platných v tom čase Komisia usúdila, že má právomoc na konštatovanie porušenia až od neskoršieho obdobia. Pre určité obdobia boli preto niektoré roky vylúčené z rozhodnutí Komisie.

Navrhovatelia vo vnútroštátnom postupe požadovali náhradu škody aj za roky, na ktoré sa rozhodnutia Komisie nevzťahovali. Okresný súd v Amsterdame Súdnemu dvoru položil otázku, či majú vnútroštátni sudcovia právomoc priznať náhradu škody za uzavretie kartelu na týchto letoch, ktoré nepatria do administratívnej právomoci Komisie.

⁽⁶⁷⁴⁾ Rozsudok zo 6. októbra 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, bod 47.

⁽⁶⁷⁵⁾ Rozsudok z 11. novembra 2021, Stichting Cartel Compensation a Equilib Netherlands, C-819/19, EU:C:2021:904.

⁽⁶⁷⁶⁾ Spoločnosti pre vedenie súdnych sporov sú organizácie, ktorých obchodný model spočíva v tom, že na súd podávajú zoskupené žaloby, ktoré im postúpili strany, ktoré utrpeli údajnú ujmu.

⁽⁶⁷⁷⁾ Európska komisia, rozhodnutia Komisie z 9. novembra 2010 a zo 17. marca 2017 týkajúce sa konania podľa článku 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, článku 53 Dohody o EHP a článku 8 Dohody medzi Európskym spoločenstvom a Švajčiarskou konfederáciou o leteckej doprave (vec AT.39258 – Airfreight), C(2017) 1742.

Komisia vo svojich pripomienkach predložených Súdnemu dvoru so zohľadnením dovtedajšej judikatúry Súdneho dvora ⁽⁶⁷⁸⁾ tvrdila, že vnútroštátne súdy spravidla nemajú právomoc priznať náhradu škody za lety, ktoré boli z rozhodnutí vylúčené. Komisia napriek tomu spochybnila, či je takýto prísny prístup v súlade s judikatúrou Súdneho dvora týkajúcou sa presadzovania práva hospodárskej súťaže súkromnoprávnymi prostriedkami, ako napríklad s vecou SABAM (ktorá predchádzala týmto prísnym rozsudkom týkajúcim sa právomoci) a vecou Courage (ktorá po nich nasledovala).

Rozsudok Súdneho dvora vo veci Stichting Cartel charakterizoval prístup v prospech presadzovania práva súkromnoprávnymi prostriedkami. Súdny dvor rozhodol, že okresný súd v Amsterdame má právomoc priznať náhradu škody za lety, ktoré boli z rozhodnutí Komisie vylúčené. Súdny dvor vo svojom odôvodnení vychádzal najmä z priameho účinku článku 101 ZFEÚ, ako bol stanovený vo veci SABAM a podrobnejšie rozvedený vo veciach Courage a Manfredi ⁽⁶⁷⁹⁾. Podľa Súdneho dvora tento priamy účinok zakladá jednotlivcom práva, ktoré sú vnútroštátne súdy povinné ochraňovať. Súdny dvor ďalej rozlišoval medzi presadzovaním pravidiel hospodárskej súťaže verejnoprávnymi prostriedkami a presadzovaním pravidiel hospodárskej súťaže súkromnoprávnymi prostriedkami zo strany vnútroštátnych súdov. Rozhodol, že hoci presadzovanie práva verejnoprávnymi prostriedkami v tomto prípade obmedzovali platné právne predpisy, nebolo tým obmedzené presadzovanie práva hospodárskej súťaže súkromnoprávnymi prostriedkami zo strany vnútroštátnych súdov ⁽⁶⁸⁰⁾.

2.8. Sedemdesiat rokov vývoja práva hospodárskej súťaže v záujme spotrebiteľa z Európskej únie

Z prehľadu prípadov v predchádzajúcom texte vyplýva, že stredobodom judikatúry presadzovania práva hospodárskej súťaže súkromnoprávnymi prostriedkami za posledných 70 rokov sú spotrebitelia z EÚ.

Rozhodnutie Súdneho dvora vo veci SABAM, podľa ktorého majú ustanovenia zmlúv v oblasti práva hospodárskej súťaže EÚ priamy účinok, vydláždilo cestu k tomu, aby sa v rozsudku vo veci Courage spotrebiteľom z EÚ udelilo priame právo presadzovať právo hospodárskej súťaže na svojich vnútroštátnych súdoch prostredníctvom žalôb o náhradu škody. Vo veci Manfredi sa zaistilo, že spotrebitelia z EÚ požadujúci náhradu škody za porušenie práva hospodárskej súťaže EÚ majú rovnaké procesné postavenie ako spotrebitelia požadujúci náhradu škody za podobné porušenia vnútroštátneho práva. Okrem toho sa v rámci uvedenej veci vnútroštátne súdy poverili zabezpečením toho, aby požadovanie náhrady škody nebolo výrazne sťažené alebo fakticky nemožné. Rozsudok vo veci Pfeleiderer potom uľahčil navrhovateľom požadujúcim náhradu škody podložiť svoje nároky tým, že sa v ňom stanovili prípady, v ktorých môžu

⁽⁶⁷⁸⁾ Rozsudok z 30. apríla 1986, Ministère public/Asjes, C-209/84, EU:C:1986:188 a rozsudok z 11. apríla 1989, Ahmed Saeed Flugreisen a i./Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs, C-66/86, EU:C:1989:140.

⁽⁶⁷⁹⁾ Rozsudok z 11. novembra 2021, Stichting Cartel Compensation a Equilib Netherlands, C-819/19, EU:C:2021:904, body 47 – 52.

⁽⁶⁸⁰⁾ Rozsudok z 11. novembra 2021, Stichting Cartel Compensation a Equilib Netherlands, C-819/19, EU:C:2021:904, bod 53.

spotrebiteľia získať prístup k dokumentom (týkajúcim sa konania o zhovievavosti), ktorými disponujú vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže. Okrem toho rozsudok vo veci Sumal umožnil navrhovateľom požadujúcim náhradu škody dosiahnuť náhradu škody nielen od adresátov rozhodnutia Komisie, ale aj od dcérskych spoločností týchto adresátov, čím sa objasnil a zjednodušil prístup spotrebiteľov k spravodlivosti. Napokon, vo veci Stichting Cartel sa rozšíril rozsah správania, za ktoré možno požadovať náhradu škody, keďže sa rozhodlo, že náhradu škody za porušenie práva hospodárskej súťaže EÚ možno požadovať aj v prípade, že presadzovanie práva hospodárskej súťaže verejnoprávnymi prostriedkami je obmedzené.

3. Prínos pre spotrebiteľov z Európskej únie v rámci presadzovania práva hospodárskej súťaže verejnoprávnymi prostriedkami

V oddiele 2 sme sa zaoberali presadzovaním práva hospodárskej súťaže súkromnoprávnymi prostriedkami. Venovali sme sa prínosom, ktoré má právo hospodárskej súťaže pre spotrebiteľov tým, že im dáva priame právo požadovať náhradu škody na svojom vnútroštátnom súde.

Táto časť sa zameriava na presadzovanie práva hospodárskej súťaže zo strany Komisie. Inými slovami, zaoberá sa presadzovaním práva hospodárskej súťaže verejnoprávnymi prostriedkami. Komisia za posledných 70 rokov dôsledne presadzuje právo hospodárskej súťaže takmer vo všetkých odvetviach hospodárstva, pričom slúži európskym spotrebiteľom a podnikom a usiluje sa zabezpečiť, aby boli európske trhy naďalej spravodlivé a súťažeschné.

Ak by sme mali uviesť kompletný prehľad veľkého množstva prípadov presadzovania práva verejnoprávnymi prostriedkami, podstatne by to presiahlo rozsah tejto kapitoly. Cieľom nasledujúcej časti je však poskytnúť prehľad o presadzovaní práva verejnoprávnymi prostriedkami zo strany Komisie, pričom sa zameriame na oblasti alebo druhy tovaru, ktoré sú najvýznamnejšie pre každodenný život spotrebiteľov z EÚ alebo najdôležitejšie pre ich celkové blaho. Ide o i) kartely v odvetví spotrebných výrobkov; ii) obmedzenia využívajúce geografické blokovanie; iii) digitálny tovar a iv) farmaceutické výrobky.

3.1. Boj proti kartelom v odvetví spotrebných výrobkov

Kartely sú dohody medzi konkurentmi, ktorých cieľom je koordinovať svoje správanie na trhu, na ktorom pôsobia ⁽⁶⁸¹⁾. Kartely patria medzi najzávažnejšie porušenia práva hospodárskej

⁽⁶⁸¹⁾ V článku 2 ods. 14 smernice o náhrade škody sa uvádza, že kartel je „dohoda alebo zosúladený postup dvoch alebo viacerých konkurentov zameraný na koordináciu ich konkurenčného správania na trhu alebo ovplyvňovanie príslušných parametrov hospodárskej súťaže, a to prostredníctvom takých praktík, ako je okrem iného stanovenie alebo koordinácia nákupných alebo predajných cien alebo iných obchodných podmienok, a to aj pokiaľ ide o práva duševného vlastníctva, prideľovanie výrobných alebo predajných kvót, rozdeľovanie si trhov a zákazníkov vrátane kolúzie vo verejnom obstarávaní, obmedzovanie dovozu alebo vývozu alebo protisúťažné opatrenia voči ostatným konkurentom“.

súťaže ⁽⁶⁸²⁾ a Komisia členom kartelu často ukladá vysoké pokuty. Vyzbierané pokuty prispievajú do rozpočtu EÚ, keďže príspevky členských štátov sa v dôsledku vyzbieraných pokút znižujú.

Za posledných 70 rokov angažovanosti Právneho servisu vo vývoji a presadzovaní práva hospodárskej súťaže Komisia odhalila a pokutovala veľké množstvo kartelov v širokej škále odvetví, pričom medzi najvýznamnejšie prípady patria spotrebné výrobky. Väčšina týchto kartelov sa týka klasického kartelového správania, ako je kolúzia o cenách či dohody o rozdelení trhu.

Komisia napríklad odhalila a pokutovala viacero dlhodobých tajných kartelov v sektore pivovarníctva, ktoré narušali hospodársku súťaž a spôsobovali vyššie ceny pre spotrebiteľov ⁽⁶⁸³⁾. V roku 2001 Komisia pokutovala viacerých belgických pivovarníkov za rozdelenie trhov, stanovovanie cien a výmenu citlivých obchodných informácií. Komisia v tom istom roku pokutovala luxemburských pivovarníkov okrem iného za podniknutie krokov na obmedzenie preniku zahraničných pivovarníkov do domáceho sektoru pivovarníctva. V roku 2004 Komisia uložila známemu výrobcovi piva, spoločnosti Heineken, a jeho hlavnému konkurentovi pokutu vo výške 2,5 milióna EUR okrem iného za to, že sa dohodli, že nebudú nakupovať nápoje od veľkoobchodníkov vo Francúzsku ⁽⁶⁸⁴⁾. Komisia v neposlednom rade v roku 2007 uložila pokutu za koordináciu cien vo výške 273 miliónov EUR pivnému kartelu v Holandsku, do ktorého boli zapojené slávne značky Grolsch a Heineken ⁽⁶⁸⁵⁾.

Komisia okrem toho vyšetrovala bezprecedentné množstvo prípadov v automobilovom priemysle, najmä v súvislosti s rôznymi automobilovými dielmi vrátane káblových zväzkov, pružnej peny, bezpečnostných pásov, volantov, airbagov, bŕzd, svetiel, alternátorov, nezávislého kúrenia, systémov zatvárania a štartérov či zapalovacích sviečok.

Napríklad dodávateľia klimatizácie koordinovali ceny alebo trhy v súvislosti s dodávkou dielov na ovládanie klimatizácie a chladenie motora výrobcom automobilov z EÚ; týmto dodávateľom bola v roku 2017 uložená pokuta v celkovej výške 155 miliónov EUR. A v roku 2018 Komisia

⁽⁶⁸²⁾ Príklad uvedený v bode 1 oznámenia o zhovievavosti. Pozri takisto Usmernenia k metóde stanovenia pokút uložených podľa článku 23 ods. 2 písm. a) nariadenia č. 1/2003 o pokutách (Ú. v. EÚ C 210, 1.9.2006, s. 2, bod 23). Medzi praktiky najškodlivejšie pre hospodársku súťaž patria svojou povahou horizontálne dohody o stanovení cien, rozdelení trhu a obmedzení produkcie, ktoré sú zväčša tajné.

⁽⁶⁸³⁾ V súdnom konaní proti tomuto rozhodnutiu (rozsudok z 25. októbra 2005 vo veci *Groupe Danone* /Komisia, T-38/02, EU:T:2005:367) Všeobecný súd znížil pokutu uloženú spoločnosti Danone, materskej spoločnosti jedného z belgických výrobcov piva, na 42,4 milióna EUR, inak však odvolanie proti tomuto rozhodnutiu zamietol. Súdny dvor v odvolacom konaní v plnom rozsahu potvrdil rozsudok Všeobecného súdu (pozri rozsudok z 8. februára 2007, *Groupe Danone* /Komisia, C-3/06, EU:C:2007:88).

⁽⁶⁸⁴⁾ Európska komisia, tlačová správa s názvom *Cartel fine in the French beer market* (Pokuta kartelu na francúzskom trhu s pivom), IP/04/1153, Brusel, 29. september 2004.

⁽⁶⁸⁵⁾ Európska komisia, tlačová správa s názvom *Competition: Commission fines members of beer cartel in the Netherlands over €273 million* (Hospodárska súťaž: Komisia uložila členom pivného kartelu v Holandsku pokutu vo výške viac ako 273 miliónov EUR), IP/07/509, Brusel, 18. apríl 2007. V konaní, ktoré nasledovalo (rozsudok zo 16. júna 2011, *Heineken Nederland a Heineken* /Komisia, T-240/07, EU:T:2011:284), Všeobecný súd znížil pokutu uloženú spoločnosti Heineken z 219 miliónov EUR na 198 miliónov EUR.

uložila pokuty výrobcom zapaľovacích sviečok a brzdových systémov vrátane spoločnosti Bosch, ktorí sa vyhýbali hospodárskej súťaži tým, že sa dohodli, že sa nebudú zameriavať na zákazníkov konkurentov ⁽⁶⁸⁶⁾. Spoločnosti predávajúce automobilové bezpečnostné vybavenie, ako sú bezpečnostné pásy, airbagy a volant, známym výrobcam automobilov Volkswagen a BMW takisto uzavreli kartel, ktorého predmetom bola výmena citlivých informácií; Komisia v roku 2019 uložila členom kartelu pokutu v celkovej výške 368 miliónov EUR ⁽⁶⁸⁷⁾.

Hoci sa kartely často týkajú cenových dohôd alebo rozdelenia trhu, hospodársku súťaž môžu obmedzovať aj tajné dohody týkajúce sa technického vývoja. Komisia napríklad zistila, že spoločnosti Daimler, BMW a Volkswagen sa dohodli, že v nových naftových vozidlách obmedzia znižovanie emisií. Tieto spoločnosti obmedzili technický vývoj tým, že uzavreli tajnú dohodu týkajúcu sa technológie na znižovanie škodlivých emisií z naftových vozidiel (technológia AdBlue) a v roku 2021 dostali pokutu v celkovej výške viac ako 875 miliónov EUR ⁽⁶⁸⁸⁾.

Kartely naďalej patria medzi najdôležitejšie oblasti presadzovania práva verejnoprávnymi prostriedkami a pripravujú pôdu pre žaloby týkajúce sa presadzovania práva súkromnoprávnymi prostriedkami podávané spotrebiteľmi, ktorí utrpeli ujmu v dôsledku protisúťažného konania.

3.2. Odstraňovanie obmedzení týkajúcich sa polohy: geografické blokovanie a právo hospodárskej súťaže

Mnohí používatelia internetu poznajú postup tzv. geografického blokovaní. Mechanizmy geografického blokovaní obmedzujú prístup k internetovému obsahu na základe polohy používateľa. V rámci tvorby politiky EÚ prebieha intenzívna diskusia o geografickom blokovaní ⁽⁶⁸⁹⁾, menej známa je však skutočnosť, že geografické blokovanie môže za určitých okolností predstavovať porušenie pravidiel hospodárskej súťaže EÚ.

Významným rozsudkom Súdneho dvora v tejto oblasti, ktorý pripravil pôdu pre konanie Komisie pri presadzovaní práva, je vec Premier League. Súdny dvor na návrh vnútroštátneho súdu posudzoval, či sú určité licenčné dohody medzi organizáciou Premier League a vnútroštátnymi vysielateľmi podľa pravidiel hospodárskej súťaže EÚ protiprávne ⁽⁶⁹⁰⁾. Podľa predmetných

⁽⁶⁸⁶⁾ Zapaľovacie sviečky sú automobilové elektrické zariadenia v benzínových motoroch, ktoré do spaľovacej komory privádzajú vysokonapäťové elektrické iskry.

⁽⁶⁸⁷⁾ Európska komisia, tlačová správa s názvom *Antitrust: Commission fines car safety equipment suppliers € 368 million in cartel settlement* (Antitrust: Komisia uložila dodávateľom automobilového bezpečnostného vybavenia pokutu vo výške 368 miliónov EUR v rámci urovnani v prípade kartelu, IP/19/1512, Brusel, 5. marca 2019).

⁽⁶⁸⁸⁾ Európska komisia, tlačová správa s názvom *Antitrust: Commission fines car manufacturers €875 million for restricting competition in emission cleaning for new diesel passenger cars* (Antitrust: Komisia uložila výrobcam automobilov pokutu vo výške 875 miliónov EUR za obmedzovanie hospodárskej súťaže v oblasti znižovania emisií v nových naftových osobných vozidlách), IP/21/3581, Brusel, 8. júla 2021.

⁽⁶⁸⁹⁾ Pozri oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov s názvom *Stratégia pre jednotný digitálny trh v Európe*, COM(2015) 192 final, s. 6.

⁽⁶⁹⁰⁾ Rozsudok zo 4. októbra 2011, *Football Association Premier League a i.*, spojené veci C-403/08 a C-429/08, EU:C:2011:631.

dohôd sa od vnútroštátnych vysielateľov vyžadovalo, aby vysielali futbalové zápasy Premier League len v jednom členskom štáte. Okrem toho sa v týchto dohodách od vnútroštátnych vysielateľov vyžadovalo, aby zabránili tomu, aby sa ich satelitné dekodovacie karty, ktoré umožňujú príjem programového obsahu, na ktorý sa vzťahuje licencia, používali mimo daného členského štátu. Hoci Súdny dvor nemal problém s udeľovaním výlučných územných licencií, rozhodol, že dodatočné dohody o obmedzenom používaní satelitných dekodovacích kariet sú protiprávne. Tieto dodatočné dohody podľa Súdného dvora vysielateľom pasívne aj aktívne bránili poskytovať cezhraničné vysielanie futbalových zápasov, čím sa eliminovala akákoľvek hospodárska súťaž medzi vysielateľmi v tejto oblasti.

Komisia v nadväznosti na tento rozsudok začala vyšetrovanie odvetvia platenej televízie. Cieľom tohto vyšetrovania bolo zistiť, či boli určité povinnosti týkajúce sa geografického blokovania, stanovené v licenčných dohodách medzi viacerými veľkými filmovými štúdiami z USA a európskym vysielateľom Sky poskytujúcim služby platenej televízie, protisúťažné. Všetky štúdiá a spoločnosť Sky sa nakoniec zaviazali, že ukončia prax geografického blokovania, pričom Komisia prijala „rozhodnutia o záväzkoch“, na základe ktorých sa tieto záväzky stali záväznými. ⁽⁶⁹¹⁾

Francúzsky vysielateľ Canal+, ktorý uzavrel podobné zmluvy s viacerými filmovými štúdiami z USA, sa proti týmto rozhodnutiam o záväzkoch odvolal. Súdny dvor v konaní o odvolaní potvrdil, že Komisia právom vyjadrila obavy týkajúce sa hospodárskej súťaže v súvislosti s povinnosťami geografického blokovania v dotknutých dohodách. Jedno z týchto rozhodnutí však z dôvodu proporcionality zrušila ⁽⁶⁹²⁾.

Nedávny prípad súvisiaci s geografickým blokovaním sa týka videohier. V tomto prípade Komisia uložila pokutu spoločnosti Valve, ktorá je vlastníkom známej platformy s videohrami Steam, a viacerým vydavateľom videohier za geografické blokovanie prístupu k videohrám. Spoločnosť Valve a títo vydavatelia sa dohodli, že obmedzia hospodársku súťaž pomocou tzv. Steam keys, ktoré, podobne ako dekodovacie karty vo veci Premier League, bolo možné aktivovať len v určitých krajinách, čím sa obmedzila hospodárska súťaž. Hoci vydavatelia s Komisiou spolupracovali a za uznanie porušenia práva hospodárskej súťaže bola ich pokuta znížená, spoločnosť Valve nesúhlasila a napadla rozhodnutie Komisie na Všeobecnom súde, kde v súčasnosti ešte prebieha vo veci konanie, v rámci ktorého toto rozhodnutie obhajuje Právny servis Komisie ⁽⁶⁹³⁾.

Komisia tak bojuje proti obmedzeniam súvisiacim s rôznym online obsahom z hľadiska práva hospodárskej súťaže. Cieľom jej krokov proti geografickému blokovaniu je zaistiť spravodlivú

⁽⁶⁹¹⁾ Tieto rozhodnutia boli prijaté na základe záväzku nájsť riešenie v súvislosti s obavami Komisie týkajúcimi sa hospodárskej súťaže po predbežnom posúdení týchto postupov; nekonštatuje sa však v nich s konečnou platnosťou, že toto správanie bolo protisúťažné.

⁽⁶⁹²⁾ Rozsudok z 9. decembra 2020, Groupe Canal+/Komisia, C-132/19 P, EU:C:2020:1007, bod 54.

⁽⁶⁹³⁾ Valve/Komisia, T-172/21, prebiehajúce konanie.

hospodársku súťaž v rámci online obsahu a poskytnúť spotrebiteľom neobmedzený prístup k tomuto internetovému obsahu.

3.3. Boj proti zneužívaniu dominantného postavenia v digitálnom svete

Súbežne s čoraz väčšou digitalizáciou spoločností a s nárastom počtu digitálnych produktov sa presadzovanie práva hospodárskej súťaže čoraz viac rozširuje aj na digitálny sektor.

Presadzovanie práva zo strany Komisie v prípadoch z digitálneho sektora sa začalo pred niekoľkými desiatkami rokov. Jedným z významných starších prípadov bol prípad spoločnosti Microsoft, ktorá bola v tom čase majiteľom najpoužívanejšieho operačného systému pre osobné počítače. Komisia v roku 2004 zistila, že spoločnosť Microsoft zneužila svoje dominantné postavenie na trhu s operačnými systémami pre osobné počítače tým, že i) úmyselne obmedzila interoperabilitu medzi osobnými počítačmi spoločnosti Microsoft a skupinovými servermi iných spoločností ako spoločnosť Microsoft a ii) svoj produkt Windows Media Player, ktorý čelil konkurencii, viazala ⁽⁶⁹⁴⁾ so svojím slávnym operačným systémom Windows. Cieľom spoločnosti Microsoft bolo týmto spôsobom rozšíriť svoj vplyv na trhu s operačnými systémami na oblasť prehrávačov médií a skupinových serverov.

Komisia spoločnosti Microsoft uložila nielen pokutu vo výške takmer 500 miliónov EUR, ale jej aj nariadila, aby zverejnila kompletnú a presnú dokumentáciu týkajúcu sa rozhrania, ktorá by skupinovým serverom iných spoločností ako spoločnosť Microsoft umožnila dosiahnuť plnú interoperabilitu s osobnými počítačmi a so servermi Windows. V rozhodnutí Komisie sa od spoločnosti Microsoft ďalej vyžadovalo, aby výrobcom osobných počítačov ponúkala verziu svojho klientskeho operačného systému bez produktu Windows Media Player ⁽⁶⁹⁵⁾.

Keď spoločnosť Microsoft napadla rozhodnutie Komisie na Všeobecnom súde, Právny servis Komisie vec úspešne obhájil, keďže Všeobecný súd vo svojom rozsudku potvrdil zistenie, že spoločnosť Microsoft konala v rozpore s pravidlami hospodárskej súťaže a schválil pokutu, ktorú Komisia uložila ⁽⁶⁹⁶⁾.

Ďalším významným prípadom v oblasti digitálneho tovaru je vyšetrovanie Komisie vo veci Google Shopping. V júni 2017 Komisia uložila pokutu vo výške 2,42 miliardy EUR technologickému gigantovi spoločnosti Google za zneužitie svojho dominantného postavenia na trhu s vyhľadávačmi.

⁽⁶⁹⁴⁾ Viazanie v tejto súvislosti označuje postup, v rámci ktorého sa jeden produkt predáva ako povinný doplnok k nákupu iného produktu.

⁽⁶⁹⁵⁾ Európska komisia, tlačová správa s názvom *Commission concludes on Microsoft investigation, imposes conduct remedies and a fine* (Komisia ukončila vyšetrovanie spoločnosti Microsoft a uložila opatrenia na nápravu správania a pokutu) COM IP/04/382, Brusel, 24. marca 2004; Európska komisia, rozhodnutie Komisie z 24. mája 2004, ktoré sa vzťahuje na konanie podľa článku 82 Zmluvy o ES a článku 54 Dohody o EHP vedené proti spoločnosti Microsoft Corporation (vec COMP/C-3/37.792 – Microsoft) [oznámené pod číslom K(2004) 900] (Ú. v. EÚ 32, 6.2.2007, s. 23). Verejná verzia dokumentu je k dispozícii online (https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/37792/37792_4177_3.pdf).

⁽⁶⁹⁶⁾ Rozsudok zo 17. septembra 2007, Microsoft/Komisia, T-201/04, EU:T:2007:289.

Dospela k záveru, že spoločnosť Google zneužila toto dominantné postavenie na trhu tým, že svojej vlastnej službe porovnávania cien produktov pridelovala prominentné umiestnenie vo výsledkoch vyhľadávania, zatiaľ čo konkurenčné služby preradzovala na nižšie pozície ⁽⁶⁹⁷⁾.

Keď sa spoločnosť Google pokúsila napadnúť rozhodnutie Komisie na Všeobecnom súde, Právny servis Komisiu opäť úspešne obhájil ⁽⁶⁹⁸⁾. Spoločnosť Google rozsudok Všeobecného súdu napadla a odvolala sa na Súdny dvor, kde sa vec v súčasnosti prejednáva ⁽⁶⁹⁹⁾.

Kroky Komisie proti spoločnosti Google v rámci presadzovania práva tým však neskončili. Komisia napríklad udelila spoločnosti Google pokutu vo výške viac ako 1,49 miliardy EUR vo veci Google Search (Ad Sense). Komisia v tejto veci uznala spoločnosť Google za zodpovednú za chránenie, a tým aj zneužitie svojho dominantného postavenia v oblasti inzercie v rámci online vyhľadávania, keďže doložkami v dohodách o sprostredkovaní inzercie spoločnosti Google bola obmedzená sloboda vlastníkov webových sídiel odoberať reklamu vo vyhľadávaní od spoločností ponúkajúcich konkurenčnú inzerciu v rámci online vyhľadávania ⁽⁷⁰⁰⁾.

Dosiaľ najvyššia pokuta vo výške 4,3 miliardy EUR bola spoločnosti Google udelená vo veci Google Android, v ktorej Komisia zistila, že spoločnosť Google zneužila svoje dominantné postavenie prostredníctvom podmienok v dohodách súvisiacich s používaním operačného systému Android spoločnosti Google pre inteligentné mobilné zariadenia a určitých mobilných aplikácií a služieb. Komisia v tomto rozhodnutí konštatovala, že spoločnosť Google okrem iného zneužila svoje dominantné postavenie vzájomným viazaním určitých produktov. Službu Google Play Store napríklad nebolo možné získať bez aplikácie Google Search a službu Google Play Store a aplikáciu Google Search nebolo možné získať bez služby Google Chrome ⁽⁷⁰¹⁾.

Súbežne s rozširovaním digitálneho tovaru a vzhľadom na jeho rastúci význam pre spotrebiteľov Komisia zamerala svoje kroky v oblasti presadzovania práva hospodárskej súťaže na túto oblasť. Viaceré najdôležitejšie prípady z posledných rokov sa týkajú digitálneho sveta. Kroky v oblasti presadzovania práva v digitálnom svete sa zameriavali najmä na zneužívanie trhovej sily zo strany dominantných firiem.

⁽⁶⁹⁷⁾ Európska komisia, tlačová správa s názvom *Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service – factsheet* (Antitrust: Komisia uložila spoločnosti Google pokutu vo výške 2,42 miliardy EUR za zneužitie jej dominantného postavenia ako vyhľadávača nezákonným zvýhodňovaním vlastnej služby porovnávania cien produktov – prehľad informácií), MEMO/17/1785, Brusel, 27. júna 2017.

⁽⁶⁹⁸⁾ Rozsudok z 10. novembra 2021, Google a Alphabet/Komisia (Google Shopping), T-612/17, EU:T:2021:763.

⁽⁶⁹⁹⁾ Google a Alphabet/Komisia (Google Shopping), C-48/22 P, prebiehajúce konanie.

⁽⁷⁰⁰⁾ Európska komisia, Zhrnutie rozhodnutia Komisie z 20. marca 2019 týkajúceho sa konania podľa článku 102 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a článku 54 Dohody o EHP [Vec AT.40411 – Google Search (AdSense)] (Ú. v. EÚ C 369, 3.11.2020, s. 6). Spoločnosť Google napadla rozhodnutie Komisie na Všeobecnom súde, kde sa vec prejednáva [Google a Alphabet/Komisia (Google AdSense), T-334/19, prebiehajúce konanie].

⁽⁷⁰¹⁾ Spoločnosť Google napadla rozhodnutie Komisie na Všeobecnom súde. V rozsudku vydanom 14. septembra 2022 Všeobecný súd vo veľkej časti zamietol žalobné návrhy spoločnosti Google proti rozhodnutiu Komisie [rozsudok z 14. septembra 2022, Google a Alphabet/Komisia (Google AdSense), T-604/18, EU:T:2022:541]. Všeobecný súd pokutu znížil na 4,125 miliardy EUR.

3.4. Presadzovanie práva hospodárskej súťaže vo farmaceutickom odvetví

3.4.1. Cenovo dostupné a inovačné lieky sú hnacou silou blahobytu občanov Európskej únie

Farmaceutické odvetvie má veľký spoločenský a hospodársky význam. Prístup k cenovo dostupným a inovačným liekom je pilierom dobrých životných podmienok a blaha občanov EÚ. Mimoriadne znepokojivé sú preto protisúťažné praktiky farmaceutických spoločností, ktorých cieľom je umelo udržiavať vysoké ceny alebo brániť inovácii. Presadzovanie práva hospodárskej súťaže vo farmaceutickom odvetví môže prispieť k ochrane prístupu pacientov z EÚ k cenovo dostupným a inovačným liekom a za posledné dve desaťročia patrí medzi najvyššie priority Komisie ⁽⁷⁰²⁾.

3.4.2. Ochrana hospodárskej súťaže na farmaceutickom trhu

Európska komisia mimoriadne dôrazne vyšetruje a pokutuje protisúťažné postupy, ktoré vedú k vyšším cenám liekov.

Cenovú konkurenciu na farmaceutických trhoch stimuluje vo veľkej miere účinná konkurencia zo strany **generických liekov** ⁽⁷⁰³⁾. V štúdií, ktorú v roku 2018 dala vypracovať Komisia, sa napríklad zistilo, že ceny inovačných liekov klesli v priemere o 40 % v období po vstupe generických výrobkov na trh ⁽⁷⁰⁴⁾. Na to, aby si spoločnosti, ktoré majú kontrolu nad patentmi na pôvodné lieky (tzv. výrobcovia pôvodných liekov), zachovali vysoký zisk, niekedy uplatňujú stratégie na zmiernenie vplyvu vstupu generického produktu na trh a na predĺženie komerčného života ich liekov, ktorým uplynula platnosť patentov ⁽⁷⁰⁵⁾. Za posledné roky pozornosť Komisie zaujali najmä dve takéto stratégie: dohody o platbách za oddialenie vstupu na trh a postupy zneužívajúce existujúci regulačný rámec.

3.4.3. Boj proti dohodám o platbách za oddialenie vstupu na trh

V dohodách o platbách za oddialenie vstupu na trh výrobca generických liekov súhlasí so vzdaním sa, s obmedzením alebo oddialením svojich plánov vstúpiť na trh s určitým liekom výmenou za (finančnú) odplatu poskytnutú výrobcom pôvodných liekov. V dôsledku dohôd o platbách

⁽⁷⁰²⁾ Európska komisia, správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu: presadzovanie práva hospodárskej súťaže vo farmaceutickom odvetví (2009 – 2017), COM(2019) 17 final, s. 1.

⁽⁷⁰³⁾ Generické lieky sú farmaceutické výrobky, ktoré obsahujú tú istú chemickú látku ako lieky, ktoré boli pôvodne chránené patentmi, a ktoré sa smú predávať, hneď ako uplynie platnosť patentov pôvodného lieku.

⁽⁷⁰⁴⁾ Copenhagen Economics, *Study on the economic impact of supplementary protection certificates, pharmaceutical incentives and rewards in Europe* (Štúdia o ekonomickom vplyve doplnkových ochranných certifikátov, farmaceutických stimulov a odmien v Európe), záverečná správa, Európska komisia, Brusel, 2018. Pozri aj Európska komisia, správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu – presadzovanie práva hospodárskej súťaže vo farmaceutickom odvetví (2009 – 2017), COM(2019) 17 final, s. 24.

⁽⁷⁰⁵⁾ Európska komisia, správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu – presadzovanie práva hospodárskej súťaže vo farmaceutickom odvetví (2009 – 2017), COM(2019) 17 final, s. 1 – 2.

za oddialenie vstupu na trh sa ceny určitých liekov môžu udržať na umelo vysokej úrovni oveľa dlhšie, a to na úkor zdravotníckych systémov a pacientov. Komisia na boj proti takýmto dohodám o platbách za oddialenie vstupu na trh vydala súbor troch rozhodnutí počnúc letom 2013.

Prvé rozhodnutie Komisie týkajúce sa dohôd o platbách za oddialenie vstupu na trh bolo prijaté vo veci Lundbeck⁽⁷⁰⁶⁾. Lundbeck je dánska spoločnosť, ktorá sa špecializuje na výskum a predaj nových liekov vrátane liekov na liečbu depresie. Po tom, ako uplynula platnosť patentu na jej antidepresívum, spoločnosť Lundbeck uzavrela dohody so štyrmi podnikmi, ktoré vyrábali alebo predávali generickú verziu tohto lieku⁽⁷⁰⁷⁾. Títo výrobcovia generických liekov súhlasili s tým, že nevstúpia na trh výmenou za značné peňažné sumy a iné stimuly od spoločnosti Lundbeck vo výške desiatok miliónov eur. Spoločnosť Lundbeck predovšetkým výrobcom generických liekov vyplatila značné jednorazové peňažné sumy, nakúpila zásoby generických liekov len na účely ich zničenia a ponúkla zaručené zisky v distribučnej dohode. Na základe predmetných dohôd o platbách za oddialenie vstupu na trh mala spoločnosť Lundbeck istotu, že výrobcovia generických liekov počas trvania dohôd nevstúpia na trh⁽⁷⁰⁸⁾.

Európska komisia vo svojom rozhodnutí vydanom v júni 2013 zistila, že tieto dohody o platbách za oddialenie vstupu na trh porušovali pravidlá hospodárskej súťaže EÚ, ktoré zakazujú protisúťažné dohody (konkrétne článok 101 ZFEÚ). Dotknutým spoločnostiam uložila pokuty v celkovej výške takmer 150 miliónov EUR. Proti rozhodnutiu Komisie sa podniky odvolali na dvoch stupňoch. Právny servis úspešne obhájil rozhodnutie Európskej komisie na Všeobecnom súde (na prvom stupni)⁽⁷⁰⁹⁾ a Súdny dvor (v odvolacom konaní)⁽⁷¹⁰⁾ zamietol odvolania farmaceutických spoločností a potvrdil uložené pokuty.

Druhé rozhodnutie týkajúce sa dohôd o platbách za oddialenie vstupu na trh Komisia prijala vo veci Fentanyl⁽⁷¹¹⁾. Fentanyl je analgetikum, ktoré je až 100-krát silnejšie ako morfium a používa

⁽⁷⁰⁶⁾ Európska komisia, rozhodnutie Komisie z 19. júna 2013, ktoré sa týka konania podľa článku 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a článku 53 Dohody o EHP – vec AT.39226 – Lundbeck, C(2013) 3803 final.

⁽⁷⁰⁷⁾ Všeobecný súd Európskej únie, tlačová správa č. 90/16 s názvom Všeobecný súd EÚ potvrdzuje pokuty vo výške takmer 150 miliónov eur uložené viacerým podnikom v rámci kartelu, ktorého cieľom bolo oddialiť uvádzanie generickej verzie antidepresíva citalopram na trh, Luxemburg, 8. september 2016.

⁽⁷⁰⁸⁾ Európska komisia, tlačová správa s názvom *Antitrust: Commission fines Lundbeck and other pharma companies for delaying market entry of generic medicines* (Antitrust: Komisia uložila pokutu spoločnosti Lundbeck a ďalším farmaceutickým spoločnostiam za oddialenie uvádzania generických liekov na trh), IP/13/563, Brusel, 19. júna 2013.

⁽⁷⁰⁹⁾ Rozsudok z 8. septembra 2016, Sun Pharmaceutical Industries a Ranbaxy/Komisia, T-460/13, EU:T:2016:453; rozsudok z 8. septembra 2016, Arrow Group a Arrow Generics/Komisia, T-467/13, EU:T:2016:450; rozsudok z 8. septembra 2016, Generics (UK)/Komisia, T-469/13, EU:T:2016:454; rozsudok z 8. septembra 2016, Merck/Komisia, T-470/13, EU:T:2016:452; rozsudok z 8. septembra 2016, Xellia Pharmaceuticals a Alpharma/Komisia, T-471/13, EU:T:2016:460 a rozsudok z 8. septembra 2016, Lundbeck/Komisia, T-472/13, EU:T:2016:449.

⁽⁷¹⁰⁾ Rozsudok z 25. marca 2021, Sun Pharmaceutical Industries a Ranbaxy/Komisia, C-586/16 P, EU: C:2021:241; rozsudok z 25. marca 2021, Generics (UK)/Komisia, C-588/16 P, EU: C:2021:242; rozsudok z 25. marca 2021, Lundbeck/Komisia, C-591/16 P, EU: C:2021:243; rozsudok z 25. marca 2021, Arrow Group a Arrow Generics/Komisia, C-601/16 P, EU: C:2021:244; rozsudok z 25. marca 2021, Xellia Pharmaceuticals a Alpharma/Komisia, C-611/16 P, EU: C:2021:245 a rozsudok z 25. marca 2021, Merck/Komisia, C-614/16 P, EU: C:2021:246.

⁽⁷¹¹⁾ Európska komisia, rozhodnutie Komisie z 10. decembra 2013 týkajúce sa konania podľa článku 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie – vec AT.39685 – Fentanyl, C(2013) 8870 final.

sa najmä na liečbu onkologických pacientov. Tento prípad sa týkal dohody, ktorú uzavrel výrobca pôvodného lieku, spoločnosť Johnson & Johnson, s výrobcom generického lieku, spoločnosťou Novartis. V roku 2005 uplynula platnosť patentov spoločnosti Johnson & Johnson na fentanyl v Holandsku a spoločnosť Novartis mala práve uviesť na trh svoju generickú fentanylovú náplasť, pričom už mala vyrobený potrebný baliaci materiál ⁽⁷¹²⁾. Namiesto uvedenia svojho generického produktu na trh spoločnosť Novartis uzavrela zmluvu so spoločnosťou Johnson & Johnson, na základe ktorej spoločnosť Novartis nevstúpila na holandský trh výmenou za „podiel na koláči“, za čo dostávala mesačné platby, ktoré boli vypočítané tak, aby presahovali zisky, ktoré spoločnosť Novartis očakávala z predaja svojej generickej fentanylovej náplasti ⁽⁷¹³⁾.

Európska komisia vo svojom rozhodnutí dospela k záveru, že táto dohoda porušovala pravidlá hospodárskej súťaže EÚ (najmä článok 101 ZFEÚ) a uložila pokuty vo výške viac ako 15 miliónov EUR dotknutým výrobcom liekov, ktorí sa proti tomuto rozhodnutiu neodvolali.

Tretie rozhodnutie týkajúce sa dohôd o platbách za oddialenie vstupu na trh Komisia prijala vo veci Servier ⁽⁷¹⁴⁾. Komisia v tomto rozhodnutí uložila pokutu francúzskej farmaceutickej spoločnosti Servier a piatim výrobcom generických liekov za uzavretie dohôd, ktorých cieľom bolo uchrániť najpredávanejší liek spoločnosti Servier na krvný tlak pred konkurenciou zo strany generických liekov ⁽⁷¹⁵⁾. Súčasťou stratégie spoločnosti Servier, ktorá spočívala v oddialení vstupu konkurenčného generického lieku na trh, bolo získanie konkurenčnej technológie a uzavretie dohôd o urovnaní so spoločnosťami vyrábajúcimi generické lieky, keď tieto spoločnosti napadli patenty spoločnosti Servier na súdoch. Spoločnosti vyrábajúce generické lieky v rámci týchto dohôd o urovnaní súhlasili s tým, že sa zdržia vstupu na trh alebo napadnutia patentov spoločnosti Servier výmenou za hotovostné platby vo výške niekoľko desiatok miliónov eur. Komisia dospela k záveru, že predmetné dohody predstavovali porušenie pravidiel hospodárskej súťaže EÚ. Všeobecný súd toto rozhodnutie v konaní, ktoré na ňom prebiehalo, v prevažnej miere potvrdil ⁽⁷¹⁶⁾ a v súčasnosti prebieha odvolacie konanie na Súdnom dvore, kde Komisiu zastupuje jej Právny servis.

⁽⁷¹²⁾ Európska komisia, správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu: presadzovanie práva hospodárskej súťaže vo farmaceutickom odvetví (2009 – 2017), COM(2019) 17 final, s. 25.

⁽⁷¹³⁾ Európska komisia, tlačová správa s názvom *Antitrust: Commission fines Johnson & Johnson and Novartis €16 million for delaying market entry of generic pain-killer fentanyl* (Antitrust: Komisia uložila spoločnostiam Johnson & Johnson a Novartis pokutu vo výške 16 miliónov EUR za oddialenie uvedenia generického analgetika fentanyl na trh), IP/13/1233, Brusel, 10. decembra 2013.

⁽⁷¹⁴⁾ Európska komisia, rozhodnutie Komisie z 9. júla 2014 týkajúce sa konania podľa článkov 101 a 102 Zmluvy o fungovaní Európskej únie – vec AT.39612 – Servier, C(2014) 4955 final.

⁽⁷¹⁵⁾ Európska komisia, tlačová správa s názvom *Antitrust: Commission fines Servier and five generic companies for curbing entry of cheaper versions of cardiovascular medicine* (Antitrust: Komisia uložila spoločnostiam Servier a piatim spoločnostiam vyrábajúcim generické lieky za zamedzovanie uvádzania lacnejších verzií liekov na liečbu srdcovocievnych ochorení na trh), IP/14/799, Brusel, 9. júla 2014.

⁽⁷¹⁶⁾ Rozsudok z 12. decembra 2018, Biogaran/Komisia, T-677/14, EU:T:2018:910; rozsudok z 12. decembra 2018, Teva UK a i./Komisia, T-679/14, EU:T:2018:919; rozsudok z 12. decembra 2018, Lupin/Komisia, T-680/14, EU:T:2018:908; rozsudok z 12. decembra 2018, Mylan Laboratories a Mylan/Komisia, T-682/14, EU:T:2018:907; rozsudok z 12. decembra 2018, Krka/Komisia, T-684/14, EU:T:2018:918; rozsudok z 12. decembra 2018, Niche Generics/Komisia, T-701/14, EU:T:2018:921; rozsudok z 12. decembra 2018, Unichem Laboratories/Komisia, T-705/14, EU:T:2018:915 a rozsudok z 12. decembra 2018, Servier a i./Komisia, T-691/14, EU:T:2018:922.

3.4.4. Zneužívanie existujúceho regulačného rámca

Desať rokov pred týmito tromi prípadmi dohôd o platbách za oddialenie vstupu na trh Európska komisia vydala rozhodnutie o pokutách pre farmaceutickú spoločnosť AstraZeneca ⁽⁷¹⁷⁾. Spoločnosť AstraZeneca v rokoch 1993 až 2000 využívala viaceré praktiky, ktorých cieľom bolo zabrániť vstupu generických liekov konkurujúcich lieku Losec používanému na liečbu gastrointestinálnych ochorení na trh alebo ich vstup na trh oddialiť. Komisia konkrétne zistila, že spoločnosť AstraZeneca poskytla zavádzajúce informácie viacerým národným patentovým úradom s cieľom predĺžiť obdobie patentovej ochrany lieku Losec ⁽⁷¹⁸⁾. Spoločnosť AstraZeneca okrem toho selektívne zrušila registráciu lieku Losec v určitých členských štátoch. V tom čase sa generické a paralelne dovážané výrobky mohli v danom členskom štáte predávať len vtedy, ak bola registrácia pôvodného výrobku stále v platnosti. Tým, že spoločnosť AstraZeneca strategicky zrušila registráciu lieku Losec, znemožnila konkurenčným výrobcom generických liekov konkurovať spoločnosti AstraZeneca ⁽⁷¹⁹⁾.

Európska komisia vo svojom rozhodnutí zistila, že toto správanie porušovalo pravidlá hospodárskej súťaže EÚ, najmä článok 102 ZFEÚ, ktorý dominantným podnikom zakazuje zneužívať ich postavenie na trhu. Všeobecný súd a Súdny dvor toto rozhodnutie vo veľkej časti potvrdili v odvolacom konaní ⁽⁷²⁰⁾, v ktorom Komisiu zastupoval jej Právny servis.

Prísne presadzovanie práva hospodárskej súťaže vo farmaceutickom odvetví za posledné dve desaťročia sa tak týkalo širokej škály farmaceutických výrobkov (vrátane antidepresív, analgetík, liekov na zníženie vysokého krvného tlaku a gastrointestinálnych liekov), pričom jeho cieľom bolo zaistiť spravodlivú hospodársku súťaž zmiernením prekážok brániacim vstupu výrobcov generických liekov na trh a nabádaním k riadnemu využívaniu existujúcich regulačných rámcov, ktorých konečným cieľom je zabezpečiť cenovo dostupné a inovačné lieky v prospech spotrebiteľov z EÚ.

4. Záver

Za 70 rokov angažovanosti Právneho servisu Komisie vo vývoji a v presadzovaní práva hospodárskej súťaže sa právo hospodárskej súťaže formovalo tak, aby stále viac pomáhalo spotrebiteľom z EÚ.

⁽⁷¹⁷⁾ Európska komisia, rozhodnutie Komisie z 15. júna 2005, ktoré sa vzťahuje na konanie podľa článku 82 Zmluvy o ES a článku 54 Dohody o EHP – COMP/AT.37507/F3 – AstraZeneca, C(2005) 1757.

⁽⁷¹⁸⁾ Európska komisia, tlačová správa s názvom *Competition: Commission fines AstraZeneca €60 million for misusing patent system to delay market entry of competing generic drugs* (Hospodárska súťaž: Komisia uložila spoločnosti AstraZeneca pokutu vo výške 60 miliónov EUR za zneužívanie patentového systému na oddialenie uvádzania konkurenčných generických liekov na trh), IP/05/737, Brusel, 15. júna 2005.

⁽⁷¹⁹⁾ Európska komisia, správa Komisie Rade a Európskemu parlamentu: presadzovanie práva hospodárskej súťaže vo farmaceutickom odvetví (2009 – 2017), COM(2019) 17 final, s. 27.

⁽⁷²⁰⁾ Rozsudok z 1. júla 2010, AstraZeneca /Komisia, T-321/05, EU:T:2010:266 a rozsudok zo 6. decembra 2012, AstraZeneca /Komisia, C-457/10 P, EU:C:2012:770.

Spotrebiteľom bolo najskôr v dôsledku vývoja judikatúry, počnúc vecami SABAM, Courage a Manfredi, udelené priame právo požadovať náhradu škody za porušenie práva hospodárskej súťaže EÚ na svojich vnútroštátnych súdoch. Tým, že spotrebiteľom z EÚ bolo udelené toto hmotné právo, sa právo hospodárskej súťaže zmenilo z abstraktnej koncepcie riadenej verejnými inštitúciami na priame právo v prospech spotrebiteľov.

Rozsudkami vo veciach, ako boli Manfredi, Pfeleiderer a Sumal, sa navyše objasnili postupy, ktorými sa riadia tieto konania o náhradu škody. Spotrebiteľom v tejto súvislosti pomáhajú zásady ekvivalencie a efektivity, ktoré zaisťujú, že vnútroštátne procesné postupy, ktorými sa riadia konania o náhradu škody za porušenie práva hospodárskej súťaže EÚ, nie sú menej výhodné ako postupy týkajúce sa obdobných vnútroštátnych konaní a že požadovanie takejto náhrady škody nie je fakticky nemožné alebo výrazne sťažené. Okrem toho je už teraz jasné, že spotrebiteľia z EÚ požadujúci náhradu škody za porušenie práva hospodárskej súťaže môžu v zásade priamo žalovať dcérsku spoločnosť člena kartelu a že môžu žiadať o prístup k určitým dokumentom, ktorými disponujú vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže, a pomôcť si tak vytvoriť argumentáciu na vyriešenie svojho prípadu.

Napokon z prípadov, ako bola nedávno aj vec Stichting Cartel, vyplýva, že spotrebiteľia z EÚ môžu požadovať náhradu škody aj za správanie, ktoré nemôžu postihovať orgány verejnej správy, ako je Komisia. Vnútroštátne súdy si tak môžu skutočne plniť svoju povinnosť ochrany priamych práv, ktoré právo hospodárskej súťaže EÚ priznáva spotrebiteľom z EÚ.

Po druhé, presadzovanie práva hospodárskej súťaže zo strany Komisie zahŕňa širokú škálu oblastí, ktoré sa bezprostredne týkajú spotrebiteľov. Komisia pokračuje v boji proti kartelom, ktoré, ak by neboli stíhané, by mohli spôsobovať nárast cien pre spotrebiteľov. Vyšetrovania Komisie sa okrem toho týkajú širokej škály každodenných spotrebných výrobkov, ako sú lieky, nápoje a automobily. V digitálnom veku sa digitálne produkty a protisúťažné postupy súvisiace s používaním internetu stali stredobodom práce Komisie. Presadzovaním práva hospodárskej súťaže sa tak Komisia usiluje zabezpečiť, aby boli trhy v EÚ naďalej zdravé a spravodlivé v prospech spotrebiteľov.

OPRAVNÉ PROSTRIEDKY V ROZHODNUTIACH O ŠTÁTNEJ POMOCI: OBNOVENIE ROVNAKÝCH PODMIENOK

Leo Flynn, Viktor Bottka, Cvetelina Georgieva, Christian Kovács, Luminita Nicolae, Audronė Steiblytė a Flavia Tomat

1. Úvod

1.1. Téma a štruktúra kapitoly

Pojem opravné prostriedky je neoddeliteľnou súčasťou práva EÚ v oblasti štátnej pomoci. Právne normy týkajúce sa opravných prostriedkov, ktoré máme v roku 2022, však vyplynuli z judikatúry súdov EÚ, keďže v zakladajúcich zmluvách EÚ nie je zmienka o tom, čo sa stane, keď členský štát poskytne pomoc, ktorá nie je zlučiteľná s vnútorným trhom vytvoreným na základe týchto zmlúv. Cieľom tejto kapitoly je poskytnúť prehľad opravných prostriedkov dostupných v rámci práva v oblasti štátnej pomoci a o rozhodujúcej úlohe, ktorú zohrávajú pri vytváraní rovnakých podmienok v práve hospodárskej súťaže EÚ vo všeobecnosti, a to v prospech občanov, podnikov a členských štátov.

S cieľom uviesť úlohu opravných prostriedkov v oblasti štátnej pomoci do širšieho kontextu sa v tejto kapitole najskôr stručne opisuje právo EÚ v oblasti štátnej pomoci a jeho celkové ciele. Kapitola sa ďalej podrobnejšie zaoberá tým, prečo sú v tejto oblasti práva potrebné opravné prostriedky v podobe vymáhania, a následne sa uvádza prehľad historického vývoja opravných prostriedkov v judikatúre Súdneho dvora a právnych predpisoch EÚ. Kapitola sa ďalej zameriava na konkrétne otázky, ktoré sa naskytajú v súvislosti s rozhodnutiami o vymáhaní, a na záver sa zaoberá tým, ako sa takéto rozhodnutia o vymáhaní presadzujú na súdoch v EÚ.

1.2. Prehľad práva EÚ v oblasti štátnej pomoci

Základné pravidlá práva EÚ v oblasti štátnej pomoci obsahujú články 107 až 109 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ). V článku 108 a nasl. ZFEÚ sa stanovujú základné procesné pravidlá, no hmotnoprávne jadro práva EÚ v oblasti štátnej pomoci nájdeme v článku 107 ZFEÚ: odsek 1 obsahuje základnú zásadu, ktorá zakazuje všetky formy pomoci (t. j. všetky výhody poskytované verejnými orgánmi zo štátnych zdrojov) v akejkolvek podobe, ktorá naruša hospodársku súťaž alebo hrozí narušením hospodárskej súťaže tým, že zvyhodňuje určité

podniky alebo výrobu určitých druhov tovaru ⁽⁷²¹⁾. V článku 107 ods. 2 a 3 ZFEÚ sa objasňujú najhlavnejšie výnimky z tohto zákazu ⁽⁷²²⁾.

Autori zmlúv zaradili právo EÚ v oblasti štátnej pomoci do hlavy VII kapitoly 1 ZFEÚ spolu s pravidlami, ktoré zakazujú protisúťažné dohody a zneužívanie dominantného postavenia na trhu. Spoločne tvoria súčasť kapitoly, v ktorej sú zakotvené všeobecné pravidlá hospodárskej súťaže, pričom jedno majú spoločné: ich cieľom je zachovať koncepciu hospodárskej súťaže ⁽⁷²³⁾, a tým prispievať k ochrane vnútorného trhu, ktorý je skutočným jadrom myšlienky európskej integrácie ⁽⁷²⁴⁾.

Konečným cieľom práva EÚ v oblasti štátnej pomoci je chrániť vnútorný trh zachovaním spravodlivej hospodárskej súťaže medzi členskými štátmi (ktoré sa pri získavaní investícií, ktoré by inak smerovali do inej časti vnútorného trhu, nemôžu spoliehať na svoje „hlboké vrecká“), a tak zaistiť efektívnu hospodársku súťaž medzi podnikmi. Je zjavné, že efektívnu hospodársku súťaž môže narušovať kolúzia medzi podnikmi alebo zneužívanie pozície na trhu zo strany podnikov. Hospodársku súťaž však narušujú aj členské štáty, ktoré poskytujú štátnu pomoc, a tým zvyhodňujú určité odvetvia alebo jednotlivé podniky. Tieto postupy znemožňujú hospodársku súťaž a ohrozujú prínos a – v konečnom dôsledku – samotnú koncepciu vnútorného trhu. Takéto škody nie sú len teoretické: v skutočnosti poškodzujú spotrebiteľov, podniky a ostatné členské štáty.

Štátna pomoc môže takisto živiť neehospodárne firmy alebo celé odvetvia, ktoré by sa inak museli prispôbiť trhovým silám. Štátna pomoc, ktorá udržiava pri živote zastarané obchodné modely, nielen spomaľuje inováciu, ale aj škodí spotrebiteľom, ktorí čelia nemoderným výrobkom, ktoré môžu vytláčať nových alebo efektívnejších výrobcov. Ak verejné orgány poskytujú subvencie bez dohľadu, môže napokon hroziť morálny hazard. Keď členské štáty zachraňujú krachujúce podniky pomocou peňazí od daňovníkov, ostatní účastníci trhu môžu nadmerne riskovať v domnienke, že sú „príliš veľkí na vyhlásenie úpadku“ alebo že budú uchránení pred následkami svojich činov.

Štátna pomoc môže viesť k neúčinným pretekom ku dnu v oblasti subvencií, pri ktorých členské štáty plytvajú svojimi zdrojmi v snahe predložiť najvyššiu ponuku, aby prilákali investície na svoje územie.

Tieto potenciálne negatívne následky neznamenajú, že štátna pomoc je vždy na úkor vnútorného trhu. Naopak, keď sa pomoc využíva vhodne a primerane, môže priniesť priaznivé výsledky pre občanov aj podniky. Členským štátom tak možno povoliť poskytovanie pomoci, aby jednotlivcom

⁽⁷²¹⁾ Rozsudok z 2. júla 1974, Taliansko/Komisia, C-173/73, EU:C:1974:71, bod 13 a rozsudok z 24. februára 1987, Deufil/Komisia, C-310/85, EU:C:1987:96, bod 8.

⁽⁷²²⁾ Ďalšie výnimky sa uvádzajú v článku 42, článku 93, článku 106 ods. 2 a článku 108 ods. 4 ZFEÚ.

⁽⁷²³⁾ Konkrétne v súvislosti so štátnou pomocou pozri rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, spojené veci C-622/16 P, C-623/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 43.

⁽⁷²⁴⁾ Pozri článok 3 Zmluvy o Európskej únii a článok 3 ods. 1 písm. b) ZFEÚ v spojení s Protokolom č. 27 o vnútornom trhu a hospodárskej súťaži.

zaistili prístup k tovaru a službám, ktoré by trh samotný nemohol dodávať, alebo aby členské štáty plnili politické ciele zohľadňujúce vnútroštátne vnímanie toho, čo sa považuje za spravodlivé. Zoberme si najextrémnejší prípad – v reakcii na neočakávané a závažné krízy Európska komisia bezodkladne konala a umožnila členským štátom použiť rôzne nástroje štátnej pomoci na ochranu ich hospodárstiev pred negatívnymi ekonomickými dôsledkami. Po vypuknutí pandémie ochorenia COVID-19 v roku 2020 Komisia napríklad prijala dočasný rámec, v ktorom stanovila formy pomoci, ktoré schváli, aby umožnila členským štátom oživiť svoje hospodárstva zasiahnuté obmedzeniami pohybu ⁽⁷²⁵⁾. Rovnako prijala dočasný krízový rámec po vypuknutí ruskej vojenskej agresie voči Ukrajine, ktorého cieľom bolo koordinovaným spôsobom zmierniť hospodársky dosah tejto vojny a podporiť najvážnejšie zasiahnuté odvetvia ⁽⁷²⁶⁾. Členské štáty tak mohli ponúknuť cieľenú podporu, pričom podnikom bola k dispozícii likvidita počas celej pandémie ochorenia COVID-19 a spoločnostiam bola k dispozícii kompenzácia za ich zvýšené náklady vyplývajúce z mimoriadne vysokých cien plynu a elektriny po februári 2022.

2. Vymáhanie ako základný nástroj v oblasti štátnej pomoci

V pravidlách štátnej pomoci v článku 107 a nasl. ZFEÚ sa nehovorí nič o opravných prostriedkoch. Základným prvkom súboru nástrojov, pomocou ktorého Komisia presadzuje svoju politiku v oblasti štátnej pomoci, je však vymáhanie nezlučiteľnej pomoci ⁽⁷²⁷⁾. V tomto oddiele sa vysvetľuje, prečo v zmluvách nie je zmienka o opravných prostriedkoch a prečo je vymáhanie takým dôležitým nástrojom.

2.1. Preventívny charakter posúdenia štátnej pomoci

V rámci práva EÚ v oblasti štátnej pomoci funguje precízne vyvážený systém schvaľovania subvencií poskytovaných členskými štátmi, ktorý je zameraný na riešenie problematickej súťaže medzi členskými štátmi v súvislosti s ich spôsobom poskytovania finančnej pomoci podnikom. Komisia, ktorá sa nachádza v centre tohto systému, má takmer výlučnú právomoc ⁽⁷²⁸⁾ určiť, či opatrenie, ktoré členský štát zamýšľa poskytnúť, predstavuje štátnu pomoc na účely článku 107 ods. 1 ZFEÚ ⁽⁷²⁹⁾. Komisia pritom zohľadňuje, či je toto plánované opatrenie zlučiteľné s vnútorným trhom, t. j. či patrí medzi výnimky uvedené v článku 107 ods. 2 a 3 ZFEÚ.

⁽⁷²⁵⁾ Európska komisia, Dočasný rámec pre opatrenia štátnej pomoci na podporu hospodárstva v súčasnej situácii spôsobenej nákazou COVID-19 (Ú. v. EÚ C 91 I, 20.3.2020, s. 1, bod 10 a nasl.).

⁽⁷²⁶⁾ Európska komisia, Dočasný krízový rámec pre opatrenia štátnej pomoci na podporu hospodárstva v dôsledku agresie Ruska proti Ukrajine (Ú. v. EÚ C 131 I, 24.3.2022, s. 1).

⁽⁷²⁷⁾ Pozri napríklad Európska komisia, Oznámenie Komisie o vymáhaní neoprávnenej a nezlučiteľnej štátnej pomoci (Ú. v. EÚ C 247, 23.7.2019, s. 1) (ďalej len „oznámenie o vymáhaní z roku 2019“).

⁽⁷²⁸⁾ Za obmedzených okolností smie na základe článku 108 ods. 2 ZFEÚ štátnu pomoc schváliť Rada. Rada túto právomoc však využíva len zriedka a nemôže zasahovať do rozhodnutí Komisie.

⁽⁷²⁹⁾ Pozri napríklad rozsudok z 21. novembra 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires a i./Francúzsko, C-354/90, EU:C:1991:371, bod 14.

Procesné pravidlá EÚ týkajúce sa štátnej pomoci sú navrhnuté tak, aby sa predchádzalo potrebe vymáhať štátnu pomoc.

Tento postup má v zásade preventívny charakter: členský štát musí Komisii oznámiť, čo plánuje urobiť, a musí počkať, kým Komisia prijme rozhodnutie o tomto pláne.

Kým Komisia posudzuje oznámené opatrenie, členský štát má povinnosť zdržať sa konania. Inými slovami, členský štát nesmie vykonať opatrenie, ktoré oznámil Komisii, kým Komisia nevydá stanovisko k tomu, či dané opatrenie predstavuje štátnu pomoc, a ak áno, či patrí medzi výnimky zo všeobecného zákazu štátnej pomoci. Povinnosť zdržať sa konania má priamy účinok ⁽⁷³⁰⁾. To znamená, že ak ju členský štát nedodrží, akýkoľvek konkurent potenciálneho príjemcu opatrenia sa môže obrátiť na vnútroštátny súd a požiadať ho, aby urobil všetko, čo je v jeho moci, na zastavenie porušovania tejto povinnosti.

V ZFEÚ sa preto predpokladá systém, v rámci ktorého Komisia uskutoční svoje posúdenie bez toho, aby hrozilo, že členský štát medzičasom poskytne výhody a Komisiu postaví pred hotovú vec.

2.2. Neoprávnená a zneužitá pomoc

Táto procesná štruktúra založená na preventívnej kontrole štátnej pomoci však niekedy môže zlyhať. Členský štát môže napríklad vykonať nové opatrenie bez predošlého oznámenia Komisii alebo tak môže urobiť, kým Komisia ešte analyzuje, či opatrenie predstavuje štátnu pomoc, alebo posudzuje jej zlučiteľnosť s vnútorným trhom. Keďže členský štát v týchto scenároch teoreticky porušuje povinnosť zdržať sa konania, vykonávanie opatrenia musí okamžite zastaviť. V takomto prípade predstavujú už poskytnuté výhody neoprávnenú pomoc ⁽⁷³¹⁾. Skutočnosť, že opatrenie pomoci je neoprávnené, však neznamená, že pomoc je nezlučiteľná s vnútorným trhom. Ak sa Komisia dozvie o neoprávnenej pomoci, či už preto, že členský štát ju Komisii oznámil oneskorene, konkurent príjemcov pomoci podal sťažnosť alebo sa Komisia o situácii dozvedela iným spôsobom, musí preskúmať zlučiteľnosť pomoci s vnútorným trhom. Ak sa neuplatňujú žiadne výnimky zo zmluvy, Komisia na konci svojho vyšetrovania neoprávnenej pomoci vydá zamietavé rozhodnutie a vyplatené subvencie vyhlási za nezlučiteľnú pomoc.

Týmto zistením nezlučiteľnosti v súvislosti s neoprávnenou pomocou sa začína proces vymáhania. Keď Komisia rozhodne, že neoprávnená pomoc je nezlučiteľná s vnútorným trhom, musí v zásade ⁽⁷³²⁾ nariadiť vymáhanie neoprávnenej pomoci v plnej výške. Pokiaľ by vymáhanie neprinieslo výsledok v rozpore so všeobecnými zásadami práva EÚ ⁽⁷³³⁾, Komisia nemá inú možnosť ako nariadiť vymáhanie neoprávnenej pomoci v celom

⁽⁷³⁰⁾ Rozsudok z 11. júla 1996, SFEI a i., C-39/94, EU:C:1996:285, bod 39.

⁽⁷³¹⁾ Článok 1 písm. f nariadenia Rady (EÚ) 2015/1589 z 13. júla 2015 stanovujúceho podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (Ú. v. EÚ L 248, 24.9.2015, s. 9) (ďalej len „procesné nariadenie“).

⁽⁷³²⁾ Viac informácií o určitých výnimkách z tohto pravidla sa nachádza v oddiele 4.3 tejto kapitoly.

⁽⁷³³⁾ Výnimky sa uplatňujú aj vtedy, ak by sa nariadenie vymáhania premičalo; pozri článok 17 procesného nariadenia.

rozsahu. V rámci takéhoto nariadenia sa od členského štátu bude takisto vyžadovať, aby príjemcovi účtoval úrok odo dňa, v ktorý mu bola poskytnutá pomoc, až do vymoženia pomoci. Zásada vymoženia pomoci v plnej výške bola potvrdená v judikatúre, v ktorej sa zdôrazňuje, že vymáhanie pomoci je logickým následkom zistenia, že nezlučiteľná pomoc bola neoprávnená ⁽⁷³⁴⁾.

Nariadením vymáhania sa však nemôžu dokonale dosiahnuť rovnaké výsledky ako v prípade neexistencie pomoci (k čomu by došlo, keby členský štát poskytujúci nezlučiteľnú pomoc oznámil Komisii svoje úmysly). Podnik, ktorý dostal neoprávnenú pomoc, ju s najväčšou pravdepodobnosťou spotrebuje ešte predtým, ako mu bude nariadené, aby pomoc vrátil aj s úrokmi. Znamená to, že tento podnik bude aj tak určité obdobie čerpať výhody vyplývajúce z neoprávnenej pomoci. Komisia nevyčísľuje dodatočné výhody poskytnuté príjemcovi prostredníctvom využitia opatrenia pomoci v mimoriadne príhodnej chvíli. Okrem toho Komisia vymáhanie formou vecného plnenia ⁽⁷³⁵⁾ akceptuje len zriedkavo, čo znamená, že napríklad v prípade pomoci na podporu vybudovania továrne bude mať príjemca po vrátení výšky pomoci ďalej prístup k infraštruktúre financovanej z neoprávnenej pomoci.

2.3. Cieľ vymáhania

Treba upozorniť, že vymáhanie nie je podobné trestu podľa trestného práva ⁽⁷³⁶⁾. Znamená to, že Komisia vedená snahou o zhovievavosť voči príjemcovi pomoci nemôže nariadiť vymáhanie nižšej sumy, než je výška prijatej pomoci. Rovnako nemôže nariadiť vymáhanie sumy presahujúcej výšku pomoci, aby vyjadrila svoj nesúhlas, pokiaľ ide o závažnosť protiprávnosti ⁽⁷³⁷⁾.

Kedže príkaz na vymáhanie si vyžaduje zistenie, že pomoc bola neoprávnená, skutočným cieľom vymáhania je návrat do pôvodného stavu.

Vymáhanie sa v podstate musí obmedziť iba na vyrovnanie finančných výhod vyplývajúcich zo sprístupnenia pomoci príjemcovi ⁽⁷³⁸⁾. Inými slovami, príjemca má prísť o výhody v podobe neoprávnenej pomoci, ktoré mal v porovnaní so svojimi konkurentmi ⁽⁷³⁹⁾. To je takisto dôvodom, prečo Komisia členskému štátu nariaďuje účtovať úrok z neoprávnene poskytnutej pomoci, pretože sa tým eliminujú všetky ďalšie vedľajšie výhody.

Z logického základu preventívneho charakteru kontroly štátnej pomoci vyplýva, že vymáhanie neoprávnenej pomoci musí v konečnom dôsledku zaistiť rovnaké podmienky

⁽⁷³⁴⁾ Rozsudok z 21. marca 1999, Belgicko/Komisia, C-142/87, EU:C:2002:143, bod 66 a rozsudok z 8. mája 2003, Taliansko a SIM 2 Multimedia/Komisia, spojené veci C-328/99 a C-399/00, EU:C:2003:252, bod 66.

⁽⁷³⁵⁾ Vymoženie by sa v zásade malo dosiahnuť formou platby v hotovosti: pozri bod 123 a nasl. procesného nariadenia z roku 2019.

⁽⁷³⁶⁾ Rozsudok zo 17. júna 1999, Belgicko/Komisia, C-75/97, EU:C:1999:311, bod 65.

⁽⁷³⁷⁾ Rozsudok z 5. februára 2015, Aer Lingus/Komisia, T-473/12, EU:T:2015:78, bod 86.

⁽⁷³⁸⁾ Rozsudok z 22. januára 2013, Salzgitter/Komisia, T-308/00 RENV, EU:T:2013:30, bod 138.

⁽⁷³⁹⁾ Rozsudok z 8. decembra 2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, bod 34.

medzi podnikmi ⁽⁷⁴⁰⁾, a tým obnoviť medzi nimi efektívnu hospodársku súťaž, čo je pôvodným cieľom režimu štátnej pomoci EÚ.

3. Historické hľadisko

Pravidlá upravujúce vymáhanie neoprávnene poskytnutej nezlučiteľnej pomoci sa vyvíjajú už niekoľko desaťročí. V tomto oddiele sa uvádzajú hlavné míľniky tejto histórie.

3.1. Začiatky – 70. a 80. roky 20. storočia

Je pozoruhodné, že v Zmluve o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva (zmluve o EHS), ktorá bola podpísaná v Ríme v roku 1957, sa pojem vymáhania štátnej pomoci vôbec nespomína a rovnako nie je o ňom zmienka ani v ZFEÚ. Ako už bolo uvedené, článok 107 ZFEÚ sa týka existencie a zlučiteľnosti pomoci, zatiaľ čo v článku 108 ZFEÚ sa hovorí len o „priebežnom skúmaní“ všetkých systémov pomoci a o povinnosti členského štátu „zrušiť alebo upraviť túto pomoc“ považovanú za nezlučiteľnú alebo zneužitú. Konceptiu vymáhania pomoci formovali súdne spory na základe záujmu Súdneho dvora zaistiť účinnosť pravidiel štátnej pomoci.

Otázka, či Komisia môže nariadiť vymáhanie neoprávnene poskytnutej nezlučiteľnej štátnej pomoci, sa prvýkrát vyskytla vo veci tzv. Kohlegesetz v roku 1973 ⁽⁷⁴¹⁾. Nemecko oznámilo Komisii návrh zákona o podpore baníckych regiónov, ktorý Komisia schválila. Nemecké orgány však predĺžili trvanie tohto zákona bez toho, aby to Komisii oznámili. Komisia nariadila Nemecku, aby prijalo všetky opatrenia potrebné na ukončenie investičných grantov v baníckych regiónoch v Severnom Porýní-Vestfálsku a aby túto pomoc zrušilo alebo upravilo. Keď Nemecko toto rozhodnutie nevykonalo, Komisia podala žalobu o nesplnenie povinnosti, v ktorej žiadala Súdny dvor, aby vyhlásil, že členský štát nedodrжал rozhodnutie. Hoci v rozhodnutí Komisie sa uvádzalo len zrušenie pomoci, v žalobe o nesplnenie povinnosti Komisia žiadala Súdny dvor, aby nariadil vrátenie grantov udelených v rámci upravenej schémy pomoci. V odpovedi na argument Nemecka, že o takéto vymáhanie nemožno žiadať, Súdny dvor uviedol, že „[n]a to, aby malo toto zrušenie alebo táto úprava praktický účinok, môže zahŕňať povinnosť vyžadovať vrátenie pomoci poskytnutej v rozpore so Zmluvou, aby Komisia v prípade neexistujúcich opatrení na vymáhanie mohla podať vec na Súdny dvor“. Keďže tým Súdny dvor potvrdil, že zamietavé rozhodnutie môže v zásade obsahovať príkaz na vymáhanie, Komisia odvtedy nečaká na nastolenie tejto otázky v konaní o porušení povinnosti, ale začala takéto príkazy začleňovať do svojich zamietavých rozhodnutí.

Ako to niekedy býva v prípade rozsudkov, v ktorých Súdny dvor ustanoví novú zásadu, Súdny dvor zamietol žalobu Komisie vo veci Kohlegesetz, pretože na základe rozhodnutia nebolo

⁽⁷⁴⁰⁾ Rozsudok z 31. mája 2018, Groningen Seaports a i./Komisia, T-160/16, EU:T:2018:317, bod 98 a nasl.

⁽⁷⁴¹⁾ Rozsudok z 12. júla 1973, Komisia/Nemecko, C-70/72, EU:C:1973:87, bod 13.

jasné, čo presne malo Nemecko urobiť a dakedy. Tento rozsudok však napriek tomu zohráva dôležitú úlohu v histórii vymáhania, keďže predstavoval prvý krok na ceste k praxi rozsiahlej judikatúry a ku komplexnému systému vymáhania, ktorý máme dnes.

Hoci Súdny dvor dal Komisii v roku 1973 zelenú, pokiaľ ide o vydávanie príkazov na vymáhanie, trvalo ďalších desať rokov, kým ich Komisia začala systematicky začleňovať do svojich zamietavých rozhodnutí, v ktorých sa konštatovala neoprávnená a nezlučiteľná pomoc. Komisia pôvodne len pripomínala členským štátom a potenciálnym príjemcom (napr. v oznámeniach z rokov 1980 a 1983) následky porušenia povinnosti zdržať sa konania, t. j. že neoprávnená pomoc sa možno bude musieť vymáhať. Od roku 1983 rozhodnutia Komisie o začatí konania, t. j. rozhodnutia o začatí formálneho vyšetrovacieho konania podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ, obsahovali varovanie pred potenciálnym vymáhaním neoprávnenej pomoci. Keďže v mnohých členských štátoch však rástol počet prípadov neoprávnenej pomoci, Komisia začala v prípade zamietavých rozhodnutí systematicky nariaďovať vymáhanie. Do roku 1991 vydala približne 50 takýchto príkazov na vymáhanie.

3.2. Rozrastanie judikatúry v 90. rokoch 20. storočia a v prvom desaťročí 21. storočia

Súbežne s rastúcim počtom príkazov na vymáhanie vydaných Komisiou rástol aj počet námietok voči rozhodnutiam obsahujúcim príkazy na vymáhanie. Nárast súdnych sporov o vymáhanie si od súdov v EÚ vyžadoval, aby čoraz častejšie rozhodovali o procesných a hmotnoprávných otázkach týkajúcich sa procesu vymáhania. Súdny museli preskúmať účel vymáhania, výšku pomoci, ktorá sa má vymáhať, povinnosť platiť úrok a ďalšie otázky, v dôsledku čoho sa v priebehu rokov zrodila rozsiahla judikatúra týkajúca sa procesu vymáhania. Pripomeňme si niektoré kľúčové rozsudky.

V rozsudku vo veci Deufil⁽⁷⁴²⁾ Súdny dvor konštatoval, že vymáhanie neoprávnenej pomoci je logickým dôsledkom zistenia, že pomoc je neoprávnená; v prípade, ktorý po ňom nasledoval, Súdny dvor dodal, že tento dôsledok nemôže závisieť od formy, v akej členský štát pomoc poskytol⁽⁷⁴³⁾.

Vo veci Komisia/Taliansko⁽⁷⁴⁴⁾ Súdny dvor neskôr rozhodol, že cieľ obnoviť situáciu, ktorá vládla pred neoprávneným poskytnutím nezlučiteľnej pomoci, sa dosiahne, hneď ako príjemca vráti predmetnú pomoc, v prípade potreby s úrokmi z omeškania, a tým príde o výhodu, ktorú mal v porovnaní so svojimi konkurentmi na trhu. Súdny dvor týmto rozhodnutím potvrdil právo Komisie vyžadovať od členského štátu, aby pri vymáhaní neoprávnene poskytnutej pomoci vyberal aj úrok.

⁽⁷⁴²⁾ Rozsudok z 24. februára 1987, Deufil/Komisia, C-310/85, EU:C:1987:96.

⁽⁷⁴³⁾ Rozsudok z 10. júna 1993, Komisia/Grécko, C-183/91, EU:C:1993:233.

⁽⁷⁴⁴⁾ Rozsudok zo 4. apríla 1995, Komisia/Taliansko, C-348/93, EU:C:1995:95.

Vnútroštátne orgány sa však nemôžu slepo riadiť vnútroštátnymi pravidlami: pravidlá sa nesmú uplatňovať, ak by vymáhanie prakticky znemožňovali alebo výrazne sťažovali, a ak sú v rámci vnútroštátneho právneho poriadku na výber rôzne postupy, členský štát musí dodržať zásadu ekvivalencie a použiť postupy, ktoré upravujú podobné, no čisto vnútroštátne spory ⁽⁷⁴⁵⁾.

Keďže v práve EÚ neexistujú podrobné pravidlá týkajúce sa mnohých aspektov procesu vymáhania, členský štát musí vykonávať vymáhanie pomoci v súlade s pravidlami a postupmi podľa svojho vnútroštátneho práva.

Keď Komisia v rámci zamietavého rozhodnutia vydá členskému štátu príkaz na vymáhanie, nemusí vyčíslieť presnú sumu, ktorá sa má vymáhať. Súdny dvor akceptoval, že postačuje, aby rozhodnutie obsahovalo náležité informácie potrebné na to, aby členský štát mohol vypočítať sumu, ktorú má vymáhať. Dôvodom je, že tento výpočet často závisí od informácií, ktoré Komisii chýbajú, keďže členský štát ich neposkytol ⁽⁷⁴⁶⁾.

V rozsudku vo veci Boussac ⁽⁷⁴⁷⁾ Súdny dvor potvrdil právo Komisie požadovať od členského štátu, aby dosiahol vrátenie neoprávnenej pomoci vydaním príkazu na vymáhanie. Súdny dvor však zároveň stanovil obmedzenia pre prípady, v ktorých tak Komisia môže urobiť. Komisia tvrdila, že by mala mať možnosť nariadiť vymáhanie iba na základe toho, že pomoc bola poskytnutá bez notifikácie, Súdny dvor však toto tvrdenie zamietol. Naopak, Súdny dvor rozhodol, že Komisia musí vždy preskúmať zlučiteľnosť štátnej pomoci, a to aj vtedy, ak členský štát Komisii opatrenie pomoci neoznámil pred tým, ako ho vykoná. Komisia preto môže nariadiť vymáhanie len v prípade nezlučiteľnej pomoci.

Na rozdiel od toho v rozsudku vo veci SFEI ⁽⁷⁴⁸⁾ Súdny dvor konštatoval, že keď vnútroštátne súdy stoja pred neoprávnene vykonaným opatrením pomoci, musia v zásade nariadiť vymáhanie. Inými slovami, ak konkurent príjemcu pomoci požiada vnútroštátny súd, aby nariadil vrátenie pomoci, sudca musí tejto žiadosti vyhovieť, ak zistí, že členský štát túto pomoc Komisii neoznámil, pokiaľ neexistujú výnimočné okolnosti, pre ktoré by vrátenie bolo neprimerané.

Práve preto, že vnútroštátny sudca má vo veci neoprávnenej pomoci rozsiahlejšie právomoci v súvislosti s vymáhaním než Komisia (keďže Komisia musí preukázať nezlučiteľnosť, aby mohla nariadiť vymáhanie), bežne sa vedú súdne spory týkajúce sa interakcie medzi vymáhaním nariadeným Komisiou a vymáhaním vyžadovaným priamo od vnútroštátneho súdu. Súdny dvor časom spresnil svoje doktríny týkajúce sa vzájomného vzťahu týchto právomocí. V rozsudku vo veci Transalpine Ölleitung ⁽⁷⁴⁹⁾ Súdny dvor konštatoval, že vnútroštátny sudca musí nariadiť vymáhanie aj v prípade, že navrhovateľ podal svoju žalobu na vnútroštátny súd po tom, ako

⁽⁷⁴⁵⁾ Rozsudok z 21. septembra 1983, Deutsche Milchkontor GmbH, spojené veci C-205/82 až C-215/82, EU:C:1983:233, bod 19.

⁽⁷⁴⁶⁾ Rozsudok z 13. júna 2002, Holandsko/Komisia, C-382/99, EU:C:2002:363, bod 91.

⁽⁷⁴⁷⁾ Rozsudok zo 14. februára 1990, Francúzsko/Komisia, C-301/87, EU:C:1990:67, body 21 a 22.

⁽⁷⁴⁸⁾ Rozsudok z 11. júla 1996, SFEI a i., C-39/94, EU:C:1996:285, body 70 a 71.

⁽⁷⁴⁹⁾ Rozsudok z 5. októbra 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, EU:C:2006:644, body 41 – 44 a 56.

Komisia zistila, že neoprávnená pomoc je zlučiteľná s vnútorným trhom. Súdny dvor upravil tento prístup vo veci CELF ⁽⁷⁵⁰⁾, keď zopakoval, že právo EÚ neukladá povinnosť vymáhať neoprávnenú pomoc v plnej výške. Ak Komisia vyhlási, že neoprávnená pomoc je zlučiteľná, vnútroštátny súd musí príjemcovi nariadiť zaplatenie úroku za obdobie neoprávnenosti v prípade, že navrhovateľ žiada sudcu, aby uložil „úrok za obdobie nezákonnosti“. Okrem toho, ak to vnútroštátne právo sudcovi umožňuje (inými slovami, právo EÚ si takýto krok nevyžaduje, ale nebráni mu), môže takisto nariadiť vymáhanie neoprávnenej pomoci v plnej výške. Tento členský štát však bude môcť pomoc znovu poskytnúť po tom, ako dostane kladné rozhodnutie Komisie o zlučiteľnosti.

V rozsudku vo veci Scott ⁽⁷⁵¹⁾ Súdny dvor zdôraznil potrebu okamžitého a účinného vykonania rozhodnutí o vymáhaní. Ďalej rozhodol, že vnútroštátne orgány nesmú uplatňovať žiadne vnútroštátne postupy, ktoré nespĺňajú podmienky účinného a včasného vymáhania.

3.3. Nadviazanie na judikatúru: procesné nariadenie a nástroje soft law

Viac ako päť desaťročí potom, ako sa v zmluvách v podstate ustanovil zákaz štátnej pomoci a mechanizmus na zabezpečenie toho, aby členské štáty poskytovali pomoc až po tom, ako Komisia skonštatuje, že je zlučiteľná s vnútorným trhom, stále neexistoval jediný dokument, ktorý by obsahoval podrobné pravidlá týkajúce sa týchto postupov. Do konca deväťdesiatych rokov však existovala rozsiahla judikatúra, ktorá sa zaoberala mnohými aspektmi tohto procesu, a normotvorca EÚ tak mal náležitý základ na to, aby ustanovil podrobnejší a systematickejší rámec pre proces vymáhania.

Legislatívnu reguláciu vymáhania predstavovalo prijatie nariadenia 659/1999 ⁽⁷⁵²⁾, ktoré predchádzalo aktuálnemu procesnému nariadeniu ⁽⁷⁵³⁾. Neoprávnenej pomoci vrátane pravidiel vymáhania je venovaná celá kapitola III nariadenia 659/1999.

Nariadenie 659/1999 bolo v podstate kodifikáciou judikatúry od obdobia rozsudku vo veci Kohlegesetz. Jasne sa v ňom Komisii poskytol základ na to, aby mohla požadovať vymáhanie vydaním príkazu na vrátenie podpory alebo prijatím rozhodnutia o vymáhaní. Potvrdilo sa v ňom právo Komisie vypočítať úrok s primeranou sadzbou a zaviedla sa premlčacia lehota, po uplynutí ktorej Komisia nemôže žiadať vymáhanie neoprávnenej štátnej pomoci.

Článok 14 nariadenia 659/1999 upravoval právomoc Komisie prinútiť členský štát, aby vymáhal neoprávnenú pomoc, ktorá je nezlučiteľná s vnútorným trhom, prijatím rozhodnutia

⁽⁷⁵⁰⁾ Rozsudok z 12. februára 2008, CELF and Ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, body 39 – 53.

⁽⁷⁵¹⁾ Rozsudok z 5. októbra 2006, Komisia/Francúzsko, C-232/05, EU:C:2006:651. Pozri takisto rozsudok z 12. mája 2005, Komisia/Grécko, C-415/03, EU:C:2005:287.

⁽⁷⁵²⁾ Nariadenie Rady (ES) č. 659/1999 z 22. marca 1999 ustanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 93 Zmluvy o ES (Ú. v. ES L 83, 27.3.1999, s. 1).

⁽⁷⁵³⁾ V procesnom nariadení sa opakujú ustanovenia o vymáhaní z nariadenia 659/1999, pričom sa zmenili len čísla príslušných článkov a aktualizovala sa terminológia tak, aby zohľadňovala nadobudnutie účinnosti ZFEÚ.

o vymáhaní (t. j. príkazu na vymáhanie v rámci zamietavého rozhodnutia). V súlade s dovtedy ustálenou judikatúrou sa v odseku 1 uvádzalo, že „[k]de sa prijímajú záporné rozhodnutia v prípadoch protiprávnej pomoci, Komisia rozhodne, že daný členský štát podnikne všetky potrebné opatrenia, aby vymohol pomoc od príjemcu [...]. Komisia nebude vyžadovať vymáhanie pomoci, ak by to bolo v rozpore so všeobecnou zásadou práva Spoločenstva.“ Okrem toho podľa článku 14 ods. 2 členský štát mal túto pomoc vymáhať s úrokom s príslušnou sadzbou stanovenou Komisiou. Úrok bol splatný od dátumu, kedy protiprávna pomoc bola k dispozícii príjemcovi, do dátumu jej vymáhania. V článku 14 ods. 3 sa zdôrazňovala potreba včasného a účinného vymáhania.

V nariadení 659/1999 sa takisto opakovali hlavné obmedzenia takéhoto vymáhania vyplývajúce z judikatúry, konkrétne prípady, v ktorých by vymáhanie pomoci bolo v rozpore so všeobecnou zásadou práva Spoločenstva (článok 14), a stanovila sa premlčacia lehota. V článku 15 nariadenia 659/1999 sa stanovilo vymedzené obdobie desiatich rokov pre právomoc Komisie vydávať príkazy na vymáhanie. V dôsledku toho sa akákoľvek pomoc, ktorej premlčacia lehota uplynula, považovala za existujúcu pomoc a nemohla sa vymáhať. V článku 15 sa ďalej stanovili hlavné pravidlá týkajúce sa dňa začiatku, prerušenia a pozastavenia premlčacej lehoty.

V jednoznačných a naliehavých prípadoch sa v článku 11 ods. 2 nariadenia 659/1999 na základe judikatúry Súdneho dvora kodifikovala možnosť nariadiť predbežné vymáhanie pomocou príkazu na vrátenie podpory. Tieto rozhodnutia umožňujú Komisii zachovať účinnosť pravidiel štátnej pomoci dovtedy, kým sa neprijme rozhodnutie o zlučiteľnosti pomoci s vnútorným trhom.

V reakcii na želanie členských štátov (ktoré sú podľa ZFEÚ jedinými partnermi Komisie v dialógu pri kontrole štátnej pomoci) týkajúce sa usmernenia k prístupu, ktorý by Komisia uplatňovala alebo ktorý by sa od nich očakával, Komisia vydala v roku 2007 svoje prvé oznámenie o vymáhaní ⁽⁷⁵⁴⁾. V oznámení o vymáhaní z roku 2007 sa opakoval účel vymáhania a základné zásady vykonávania rozhodnutí o vymáhaní, pričom cieľom bolo účelne rozvinúť praktické dôsledky týchto základných zásad pre Komisiu a členské štáty.

Hoci procesné nariadenie zahŕňa hlavné zásady upravujúce postup vymáhania, mlčí o viacerých praktických otázkach, ktoré sa naskytajú v oblasti vrátenia neoprávnenej pomoci.

Pokiaľ ide o úlohu Komisie, v oznámení o vymáhaní z roku 2007 sa uvádzalo, že rozhodnutím o vymáhaní sa členskému štátu, ktorému je určené, ukladá povinnosť vymáhať nezlučiteľnú pomoc, ktorú poskytol neoprávnene, a od tohto členského štátu sa vyžaduje, aby v priebehu danej lehoty vymohol určitú sumu pomoci od príjemcov. Keďže príkaz na vymáhanie je určený členskému štátu, rozhodnutie musí vykonať práve tento členský štát, a nie Komisia, pričom je

⁽⁷⁵⁴⁾ Oznámenie Komisie – K efektívnemu vykonávaniu rozhodnutí Komisie prikazujúcich členským štátom vymáhať neoprávnene poskytnutú a nezlučiteľnú štátnu pomoc (Ú. v. EÚ C 272, 15.11.2007 s. 4) (ďalej len „oznámenie o vymáhaní z roku 2007“). Komisia ho aktualizovala a nahradila oznámením o vymáhaní z roku 2019.

povinný bez odkladu začať konanie o vymáhaní. V oznámení o vymáhaní z roku 2007 sa ďalej špecifikovalo, čo sa stane, keď dotknutý členský štát príkaz na vymáhanie nevykoná. V takej situácii, pokiaľ členský štát nie je schopný preukázať absolútnu nemožnosť, Komisia môže začať konanie o nesplnení povinnosti. Okrem toho, na základe judikatúry vo veci Deggendorf ⁽⁷⁵⁵⁾ môže Komisia dotknutý členský štát požiadať, aby pozastavil vyplácanie novej zlučiteľnej pomoci príjemcovi, až kým tento podnik nevráti staršiu neoprávnenú a nezlučiteľnú pomoc, na ktorú sa vzťahuje rozhodnutie o vymáhaní.

Zatiaľ čo v oznámeniach o vymáhaní z rokov 2007 a 2019 sa stanovuje, ako riešiť nezlučiteľnú pomoc poskytnutú neoprávnene, Komisia uverejnila svoje prvé oznámenie o vymáhaní práva štátnej pomoci vnútroštátnymi súdmi v roku 2007 ⁽⁷⁵⁶⁾ [ktoré aktualizovala a nahradila v roku 2021 ⁽⁷⁵⁷⁾], v ktorom zhrnula okrem iného úlohu vnútroštátnych súdov v súvislosti s vymáhaním neoprávnenej pomoci.

3.4. Vývoj v číslach

Podrobnejšia právna regulácia, ako aj vyššia informovanosť členských štátov, konkurentov a občanov o vymáhaní, viedla od roku 2000 k prudkému nárastu vymožených súm. Komisia pravidelne uverejňuje štatistiky o vymáhaní ⁽⁷⁵⁸⁾ (čiastočne uvedené v tabuľke 1 v nasledujúcom texte), z ktorých vyplýva, že každoročný počet rozhodnutí o vymáhaní je relatívne stabilný (5 až 30), pričom od roku 1999 boli vymožené značné sumy pomoci. V tabuľke 2 sa uvádzajú vyššie sumy vymáhania v plnej výške za skoršie roky, pretože dosiahnutie vymoženia môže v praxi trvať roky, pričom vymáhanie často pokračuje v posledných rokoch. Hoci je v praxi účinnosť vymáhania oveľa vyššia, než bola pred 25 rokmi, pokiaľ ide o jeho rýchlosť a rozsah, existuje priestor na zlepšenie.

Tabuľka 1: Vymáhanie pomoci od všetkých členských štátov (1999 – 2021)

Všetky členské štáty	1999	2004	2009	2014	2015	2019	Medziúčet (1999 – 2014)	Medziúčet (2015 – 2021)	Spolu (1999 – 2021)
Celkový počet prijatých rozhodnutí o vymáhaní	26	26	13	18	19	5	255	61	316
Počet prijatých rozhodnutí o vymáhaní, u ktorých bolo vymáhanie vykonané v plnom rozsahu	21	21	11	4	8	0	178	14	192

⁽⁷⁵⁵⁾ Rozsudok z 9. marca 1994, TWD/Bundesrepublik Deutschland, C-188/92, EU:C:1994:90.

⁽⁷⁵⁶⁾ Oznámenie Komisie o vymáhaní práva štátnej pomoci vnútroštátnymi súdmi (Ú. v. EÚ C 85, 9.4.2009, s. 1).

⁽⁷⁵⁷⁾ Oznámenie Komisie o presadzovaní pravidiel štátnej pomoci vnútroštátnymi súdmi (Ú. v. EÚ C 305, 30.7.2021, s. 1).

⁽⁷⁵⁸⁾ Pozri webovú stránku Komisie venovanú vymáhaniu neoprávnenej pomoci (https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/procedures/recovery-unlawful-aid_en).

Tabuľka 2: Výsledky vymáhania pomoci od všetkých členských štátov (v mil. EUR)

Všetky členské štáty	1999	2004	2009	2014	2015	2019	Medzisúčet (1999 – 2014)	Medzisúčet (2015 – 2021)	Spolu (1999 – 2021)
Pomoc, ktorá sa má vymôcť (istina)	531,3	4 952,1	286,9	48,1	1 201,3	—	13 536,8	1 517,3	15 054,1
Splatená pomoc	210,7	4 081,0	286,9	48,1	908,0	—	10 210,5	1 224,0	11 434,4
Prepadnutá pomoc	320,6	871,1	0,0	0,0	293,4	—	3 326,3	293,4	3 619,7

4. Vymáhanie v praxi

Pokiaľ ide o uplatňovanie rozhodnutí o vymáhaní v praxi, opakujú sa viaceré otázky. Tento oddiel sa zaoberá najdôležitejšími z nich, a to lehotou, v ktorej členský štát musí zaistiť vymoženie, sumou, ktorú si členský štát musí nárokovať, a okolnosťami, za akých by k vymáhaniu nemalo dôjsť.

4.1. Lehoty pre vymáhanie pomoci

Keď Komisia v rámci zamietavého rozhodnutia vydá príkaz na vymáhanie, stanoví dotknutému členskému štátu dve lehoty. Prvá predstavuje lehotu, v rámci ktorej členský štát musí Komisiu informovať o krokoch, ktoré prijíma na zaistenie vymáhania (v prípade schém pomoci s viacerými príjemcami vrátane identifikácie príjemcov). Druhá predstavuje lehotu, v ktorej členský štát musí ukončiť proces vymáhania. Komisia od členského štátu zvyčajne vyžaduje, aby dosiahol vymoženie v plnej výške do dvoch mesiacov od dátumu oznámenia príkazu na vymáhanie členskému štátu.

Členské štáty v praxi dokončia vymáhanie pred uplynutím lehoty len zriedkavo a pokrok dosiahnutý v procese vymáhania je často predmetom rozsiahlej korešpondencie medzi členskými štátmi a útvarmi Komisie. Komisia v listoch od svojich útvarov stanovuje členskému štátu nové lehoty na poskytnutie informácií a dokončenie vymáhania. Súdny dvor akceptoval, že ak Komisia neskôr podá žalobu na členský štát na Súdnom dvore, v ktorej žiada, aby vyhlásil, že členský štát nevykonával príkaz na vymáhanie, tieto nové lehoty nahrádzajú lehoty stanovené v samotnom príkaze.

Táto flexibilita bola kľúčová v konaniach o vymáhaní neoprávnenej pomoci poskytnutej španielskemu výrobcovi domácich potrieb, skupine spoločností Magafesa. V roku 1998 Komisia vydala príkaz na vymáhanie týkajúci sa viacerých spoločností z tejto skupiny vrátane spoločnosti Indosa. V roku 1999 Komisia podala žalobu o nesplnenie povinnosti proti

Španielsku, ktorá sa týkala tvrdenia, že Španielsko do dátumu stanoveného v príkaze z roku 1998 nezabezpečilo vymoženie pomoci poskytnutej spoločnosti Indosa v plnej výške ⁽⁷⁵⁹⁾. Španielsko v priebehu tohto konania Komisiu informovalo, že veritelia spoločnosti Indosa uviedli spoločnosť v roku 2000 do likvidácie. Komisia tak Súdnemu dvoru nepredložila žiadne ďalšie dôkazy o nevymôžení, a Súdny dvor preto zamietol túto časť žaloby. Keďže spoločnosť Indosa však pokračovala v činnosti aj po tom, ako bola vyhlásená za platobne neschopnú, Komisia v roku 2009 podala druhú žalobu o nesplnenie povinnosti proti Španielsku za to, že nevykonalo rozhodnutie z roku 1999 ⁽⁷⁶⁰⁾. Španielsko tvrdilo, že Súdny dvor rozhodol o otázke týkajúcej sa jeho vykonania rozhodnutia vo veci C-499/99 a že podľa zásady prekážky rozhodnutej veci (čo znamená, že určitá záležitosť bola definitívne vyriešená na základe rozsudku súdu), Komisia nemohla tvrdiť, že vymáhanie od spoločnosti Indosa bolo nedokončené. Súdny dvor toto tvrdenie zamietol. Prekážka rozhodnutej veci sa uplatňuje, keď už súd rozhodol v rovnakom spore medzi rovnakými dvomi stranami. Hoci Komisia a Španielsko boli dvomi stranami vo veci C-499/99 aj vo veci C-529/09, Súdny dvor konštatoval, že lehota v príkaze na vymáhanie z roku 1999 bola nahradená v roku 2005, keď Komisia určila novú lehotu, v ktorej malo Španielsko preukázať, že spoločnosť Indosa bola nielen v likvidácii, ale aj ukončila obchodnú činnosť. Vzhľadom na túto novú lehotu nebol spor v druhej veci rovnaký ako spor, v ktorom Súdny dvor už rozhodol. Súdny dvor tak akceptoval argument Komisie, že ak by akceptoval tvrdenie Španielska, pravidlá monitorovania štátnej pomoci by boli zbytočné.

4.2. Vyčíslenie sumy, ktorá sa má vymáhať

Vymáhanie sa obmedzuje iba na finančné výhody skutočne vyplývajúce zo sprístupnenia pomoci príjemcovi. Suma, ktorá sa má vymáhať, nemôže byť vyššia ani nižšia než pôvodná suma, ktorú príjemca získal.

Účelom vymáhania nie je náhrada všetkých hospodárskych úžitkov, ktoré príjemca získal využitím výhody. Úžitok z využitia tejto výhody sa môže líšiť od výhody, ktorú predstavuje pomoc. Tento rozdiel vyšiel najavo vo veci Unicredito Italiano, v ktorej príjemca pomoci tvrdil, že keďže na získanie pomoci vo forme daňovej výhody musel vykonať operácie, ktoré boli inak neziskové, jeho hospodársky úžitok z pomoci bol celkovo nižší než hodnota finančnej výhody vyplývajúcej z týchto daňových úľav a bolo by neprimerané, keby musel vrátiť vyššiu sumu. Súdny dvor toto stanovisko zamietol, pričom uviedol, že by bolo nesprávne určiť výšku pomoci, ktorá sa má vrátiť, na základe volieb, ktoré by príjemca urobil, keby nedostal pomoc ⁽⁷⁶¹⁾.

Takisto nie je relevantné, že príjemca pomoci postúpil časť alebo celú pomoc tretím stranám. Napríklad vo veciach Aer Lingus týkajúcich sa írskej dane z leteckej dopravy Írsko poskytlo pomoc leteckým spoločnostiam tým, že vyberalo daň vo výške 10 EUR na každého cestujúceho

⁽⁷⁵⁹⁾ Rozsudok z 2. júla 2002, Komisia/Španielsko, C-499/99, EU:C:2002:408.

⁽⁷⁶⁰⁾ Rozsudok z 24. januára 2013, Komisia/Španielsko, C-529/09, EU:C:2013:31.

⁽⁷⁶¹⁾ Rozsudok z 15. decembra 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, bod 114.

pri niektorých letoch a len 2 EUR na každého cestujúceho pri iných letoch. Letecké spoločnosti tvrdili, že od cestujúcich v prípade týchto letov vyberali menej, ako by urobili za bežných okolností, čím aspoň časť výhody v hodnote 8 EUR zostala týmto cestujúcim. Súdný dvor však túto teóriu prenesenia ekonomickej výhody zamietol, pričom rozhodol, že výška pomoci, ktorá sa má vymáhať, je nominálna výška ⁽⁷⁶²⁾.

Okrem nominálnej výšky pomoci vymáhanie zahŕňa úrok, ktorý musí príjemca zaplatiť z nominálnej výšky pomoci, ktorú dostal, pričom úrok vzniká od vyplatenia pomoci až do dátumu jej účinného vymoženía. Úroky z vymáhanej sumy sa počítajú v súlade s článkom 9 nariadenia (ES) č. 794/2004 ⁽⁷⁶³⁾.

Viedli sa diskusie o tom, či by úrok z vymáhanej sumy mal byť jednoduchý úrok alebo zložený úrok (v prípade zloženého úroku príjemca platí úrok z účtovaného úroku). Použitím zloženého úroku sa zaistiť úplná eliminácia finančných výhod, ktoré príjemca získal ⁽⁷⁶⁴⁾. Členský štát si svoju povinnosť vymáhania splní až vtedy, keď účinne vymôže celú neoprávnenú pomoc vrátane úroku z vymáhanej sumy.

V niektorých zriedkavých prípadoch však suma, ktorá sa má vymáhať, môže byť nulová, hoci členský štát neoprávnene poskytol nezlučiteľnú pomoc. K takejto situácii došlo vo veci Mediaset ⁽⁷⁶⁵⁾, v ktorej Taliansko poskytlo poukaz v hodnote 150 EUR každému používateľovi, ktorý si zakúpil dekodér na príjem TV signálov vysielaných pomocou digitálnej terestriálnej technológie. Subvencovaný dekodér si v Taliansku kúpili približne dva milióny ľudí. Komisia zistila, že hoci priamymi príjemcami tohto grantu boli koneční spotrebitelia (ktorí nemôžu byť príjemcovia štátnej pomoci, pretože nie sú podnikmi), opatrenie vo forme poukazu nepriamo prinieslo výhody vysielateľom, ktorí používali digitálne terestriálne platformy. Komisia však rozhodla, že by bolo zložité stanoviť výšku pomoci poskytnutej týmto vysielateľom, keďže pomoc závisela od ziskov, ktoré vysielatelia dosiahli zo zvýšeného dopytu po ich službách v dôsledku toho, že diváci si zakúpili subvencované dekodéry.

Taliansky súd položil otázku, či v takejto situácii vysielatelia nemusia vrátiť členskému štátu vôbec nič. Súdný dvor uviedol, že takýto výsledok bol skutočne možný: prieskumy trhu v tomto prípade naznačovali, že poukazy nespôsobili nárast počtu predaných dekodérov, čo znamená, že vysielatelia nemali žiadne zisky, keďže poukazy nevedli k zvýšenému dopytu po ich službách, a tak „[b]ez toho, aby bola spochybnená platnosť rozhodnutia Komisie alebo povinnosť vrátenia pomoci, ktorá bola vyhlásená za protiprávnu a nezlučiteľnú s vnútorným trhom, môže vnútroštátny súd stanoviť sumu pomoci, ktorá sa má vrátiť, vo výške rovnajúcej

⁽⁷⁶²⁾ Rozsudok z 21. decembra 2016, Komisia/Aer Lingus, spojené veci C-164/15 P a C-165/15 P, EU:C:2016:990, body 92 – 100.

⁽⁷⁶³⁾ Nariadenie Komisie (ES) č. 794/2004 z 21. apríla 2004, ktorým sa vykonáva nariadenie Rady (ES) č. 659/1999, ustanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 93 Zmluvy o ES (Ú. v. EÚ L 140, 30.4.2004, s. 1).

⁽⁷⁶⁴⁾ Rozsudok z 11. decembra 2008, Komisia/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707.

⁽⁷⁶⁵⁾ Rozsudok z 13. februára 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71.

sa nule, pokiaľ takéto stanovenie priamo vyplýva z vyčíslenia súm, ktoré sa majú vrátiť“ ⁽⁷⁶⁶⁾. Takýto scenár samozrejme nemôže nastať v prípade, že v príkaze na vymáhanie sa stanovuje suma, ktorú musí členský štát vymáhať.

4.3. Obmedzenia povinnosti vymáhať neoprávnenú pomoc

4.3.1. Absolútna nemožnosť vymôcť neoprávnenú pomoc

Členský štát, ktorý poskytol neoprávnenú pomoc, musí prijať všetky potrebné opatrenia na to, aby ju vymohol. Za výnimočných okolností, v súlade so zásadou, že „nikto nie je povinný plniť nemožné“, členský štát môže odôvodniť nevymoženie neoprávnenej pomoci ⁽⁷⁶⁷⁾. Pri uplatňovaní tejto zásady sa predpokladá, že Komisia a členský štát spolupracujú v dobrej viere na prekonávaní ťažkostí, ktoré vznikli v dôsledku procesu vymáhania. Členský štát by v takejto situácii mal počítať s alternatívnymi spôsobmi vymáhania vrátane spôsobov vedúcich k čiastočnému vymoženiu. Vymáhanie je samozrejme absolútnou nemožnosťou, ak Komisia skonštatuje, že ťažkosti, ktoré oznámil členský štát, sú skutočné, a že neoprávnenú pomoc nemožno vymôcť žiadnymi inými prostriedkami.

Vo veci Montessori ⁽⁷⁶⁸⁾ Súdny dvor konštatoval, že absolútna nemožnosť vymáhania pomoci sa neuplatňuje, ak členský štát Komisii jednoducho uvedie vnútorné ťažkosti právnej, politickej alebo praktickej povahy bez toho, aby prijal skutočné opatrenia na účely vymáhania pomoci a navrhol alternatívne spôsoby vykonania tohto rozhodnutia. V súlade s týmto prísny prístupom Súdny dvor zamietol tvrdenia týkajúce sa nemožnosti založené na vnútroštátnych premlčacích lehotách ⁽⁷⁶⁹⁾, absencii práva vyžadovať vymáhanie podľa vnútroštátneho právneho poriadku ⁽⁷⁷⁰⁾ alebo obavách zo sociálnych ťažkostí ⁽⁷⁷¹⁾.

Finančné ťažkosti a dokonca ani platobná neschopnosť príjemcu nepredstavujú nemožnosť vymáhania pomoci.

Členský štát môže v takýchto situáciách odôvodniť svoju neschopnosť vymôcť celú výšku pomoci a úrok len vtedy, ak bol príjemca zlikvidovaný a nemožno vymôcť žiadny majetok.

Vo veci Hellenic Shipyards II sa Grécko v rámci napadnutia príkazu na vymáhanie opieralo o výnimku týkajúcu sa základných bezpečnostných záujmov uvedenú v článku 346 ods. 1 písm. b) ZFEÚ. Tvrdilo, že vymáhanie by viedlo k ukončeniu činnosti príjemcu a jeho likvidácii,

⁽⁷⁶⁶⁾ Rozsudok z 13. februára 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, bod 40.

⁽⁷⁶⁷⁾ Rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, spojené veci C-622/16 P, C-623/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 79.

⁽⁷⁶⁸⁾ Rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, spojené veci C-622/16 P, C-623/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 91.

⁽⁷⁶⁹⁾ Rozsudok z 20. marca 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland, C-24/95, EU:C:1997:163, body 34 – 37.

⁽⁷⁷⁰⁾ Rozsudok z 21. marca 1991, Taliansko/Komisia, C-303/88, EU:C:1991:136, body 52 a 60.

⁽⁷⁷¹⁾ Rozsudok z 9. júla 2015, Komisia/Francúzsko, C-63/14, EU:C:2015:458, bod 52.

čo by ohrozilo základné bezpečnostné záujmy tohto členského štátu. Okrem vykonávania civilných činností príjemca konštruoval a modernizoval ponorky. Komisia, Grécko a príjemca sa v tejto súvislosti zaviazali uplatniť alternatívny spôsob vymáhania, aby vykonali príkaz Komisie na vymáhanie v celom rozsahu. Keď sa tento spôsob neuplatnil a Komisia začala konanie o nesplnení povinnosti proti Grécku, Súdny dvor uznal, že Grécko sa skutočne mohlo odvolať na verejnú bezpečnosť, ale konštatoval, že to neodôvodňuje nevykonanie alternatívnych opatrení zo strany členského štátu ⁽⁷⁷²⁾.

4.3.2. Právna istota

Členským štátom a príjemcom pomoci sa poskytuje ochrana pred príkazom na vymáhanie, ak by vymáhanie bolo v rozpore so zásadou právnej istoty. Táto zásada má však obmedzený rozsah, v dôsledku čoho je takáto ochrana výnimočná ⁽⁷⁷³⁾.

Okrem toho právna istota nemôže prevážiť zásady prednosti a účinnosti práva Únie. Členské štáty a príjemcovia sa nemôžu spoliehať na to, že s cieľom obmedziť vymáhanie sa odvolajú na právnu istotu, keď poukážu na rozpor medzi vnútroštátnym právom a právom EÚ. Z tohto dôvodu Súdny dvor v rozsudku vo veci Scott and Kimberley Clark rozhodol, že ak vznikne takýto rozpor, vnútroštátne orgány musia ponechať vnútroštátne právne predpisy neuplatnené alebo ich vykladať tak, aby sa zachovala účinnosť práva EÚ ⁽⁷⁷⁴⁾. Táto vec vychádza z rozhodnutia Komisie o neoprávnenej pomoci, v ktorom Komisia nariadila Francúzsku, aby vymohlo od príjemcu určitú výšku pomoci. Po tom, ako francúzske orgány vydali príkaz na vymáhanie, ho príjemca napadol a vnútroštátny súd položil Súdnemu dvoru otázku, či môže príkaz zrušiť z dôvodu chýb, ktoré obsahuje v súvislosti s francúzskym správnym právom. Takéto rozhodnutie mohlo viesť k tomu, že Francúzsko príjemcovi vráti vymoženú výšku pomoci, čím by mal príjemca znova nespravodlivú konkurenčnú výhodu. Súdny dvor rozhodol, že ak orgán, ktorý vydal príkaz, môže tento príkaz opraviť bez toho, aby príjemca znova získal pomoc, takýto výsledok by bol v súlade s právom EÚ, ale ak to nemôže urobiť, vnútroštátny súd nemôže ohroziť obnovenie situácie na obdobie pred poskytnutím pomoci. Preto príjemcovi nemožno vrátiť pomoc, a to ani predbežne.

4.3.3. Oprávnené očakávania

Jednou zo všeobecných zásad práva EÚ je ochrana oprávnených očakávaní. Keď Komisia vytvára tieto oprávnené očakávania, táto zásada chráni členské štáty a príjemcov, ktorí majú oprávnený dôvod domnievať sa, že Komisia nenariadi vymáhanie pomoci.

⁽⁷⁷²⁾ Rozsudok zo 14. novembra 2018, Komisia/Grécko, C-93/17, EU:C:2018:903, bod 90.

⁽⁷⁷³⁾ Rozsudok z 22. januára 2013, Salzgitter/Komisia, T-308/00, RENV:EU:T:2013:30.

⁽⁷⁷⁴⁾ Rozsudok z 20. mája 2010, Scott and Kimberley Clark, C-210/09, EU:C:2010:294, body 29 – 33.

Príjemca však nemôže mať oprávnené očakávania, že je pomoc oprávnená (a teda nemôže očakávať, že nebude musieť túto pomoc vrátiť), pokiaľ členský štát Komisii neoznámí príslušné opatrenie podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ ⁽⁷⁷⁵⁾. Rovnako členský štát, ktorý poskytol pomoc v rozpore s povinnosťou zdržať sa konania, nemôže ako argument použiť oprávnené očakávania, že túto pomoc nebude musieť vymáhať. Každý iný prístup by zbavil články 107 a 108 ZFEÚ potrebného účinku ⁽⁷⁷⁶⁾. Súdny dvor ďalej rozhodol, že aj keď sa v rozhodnutí Komisie opatrenie pomoci vyhlási za zlučiteľné, nemôžu vzniknúť oprávnené očakávania, ak navrhovateľ žiada o zrušenie tohto rozhodnutia na súdoch EÚ, pokiaľ tieto sudy nevydali konečné rozhodnutie ⁽⁷⁷⁷⁾.

5. Presadzovanie výkonu rozhodnutí o vymáhaní

V tomto záverečnom oddiele sa budeme venovať tomu, ako Komisia presadzuje výkon rozhodnutí o vymáhaní, ktoré nevykonali členský štát. V tejto súvislosti je kľúčová základná zásada, ktorá sa podčiarkuje v celej tejto kapitole – potreba úplného, účinného a včasného vymáhania neoprávnene poskytnutej pomoci.

5.1. Žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ

Keď Komisia členskému štátu adresuje príkaz na vymáhanie, členský štát sa často ocitne v dosť chýlostivej situácii, pretože je nútený uložiť príjemcovi povinnosť vrátiť pomoc, ktorú mu predtým sám poskytol. Ak členský štát nevykoná rozhodnutie Komisie o vymáhaní v stanovenej lehote, Komisia sa v záujme presadzovania výkonu svojho rozhodnutia môže obrátiť na Súdny dvor. Komisia zvyčajne sťiha členský štát za nevykonanie príkazu na vymáhanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ ⁽⁷⁷⁸⁾.

Dátumom relevantným pre určenie toho, či bola povinnosť vymáhania úspešne splnená, je dátum stanovený v rozhodnutí Komisie o vymáhaní alebo dátum dodatočne stanovený Komisiou ⁽⁷⁷⁹⁾.

Na rozdiel od konania stanoveného v článku 258 ZFEÚ sa v článku 108 ods. 2 ZFEÚ nepočíta s fázou pred podaním žaloby, ktorá sa vykoná zaslaním odôvodneného stanoviska členskému štátu, v ktorom sa okrem iného stanovuje lehota na nápravu nesplnenia povinnosti. Z tohto

⁽⁷⁷⁵⁾ Rozsudok z 19. septembra 2018, Carreras HH Ferries a i./Komisia, T-68/15, EU:T:2018:563, bod 307.

⁽⁷⁷⁶⁾ Rozsudok z 9. júna 2011, Diputación Foral de Vizcaya a i./Komisia, spojené veci C-465/09 a C-470/09 P, EU:C:2011:372, bod 150.

⁽⁷⁷⁷⁾ Rozsudok z 11. marca 2010, CELF and Ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, EU:C:2010:136, body 51, 52 a 55.

⁽⁷⁷⁸⁾ Komisia by nesplnenie povinnosti mohla v zásade sťihať uplatnením „dvojakého procesného prístupu“ podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ aj článku 258 ZFEÚ, najmä ak sa Komisia domnieva, že členský štát nielenže nevykonali konkrétne rozhodnutie o vymáhaní, ale takisto porušil pravidlá štátnej pomoci systematickejším spôsobom, napríklad z dôvodu všeobecne uplatňovaných vnútroštátnych pravidiel.

⁽⁷⁷⁹⁾ Rozsudok z 2. júla 2002, Komisia/Španielsko, C-499/99, EU:C:2002:408, bod 28.

dôvodu Súdny dvor vo veci Olympic Airways ⁽⁷⁸⁰⁾ rozhodol, že Grécko porušilo svoje povinnosti vymáhania, keď neprijalo všetky opatrenia potrebné na ukončenie nezákonnej štátnej pomoci v lehote stanovenej v príkaze na vymáhanie, napriek tomu, že Grécko predložilo na pojednávaní dôkazy údajne dokazujúce, že predmetnú pomoc vymohlo po uplynutí tohto obdobia.

Keď Komisia začne na súde konanie proti členskému štátu za nevykonanie rozhodnutia o vymáhaní v stanovenej lehote, členský štát nemá k dispozícii veľa prostriedkov obhajoby. V zásade takmer jedinou obhajobou, ktorú členský štát odporujúci Komisii podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ môže účinne použiť, je odvolať sa na absolútnu nemožnosť vykonať príkaz na vymáhanie ⁽⁷⁸¹⁾.

Členský štát nesie dôkazné bremeno, pokiaľ ide o dôvod, prečo nevykonával príkaz na vymáhanie v stanovenej lehote ⁽⁷⁸²⁾. Rovnako je na členskom štáte, aby na základe presných a konkrétnych údajov o každom jednom dotknutom príjemcovi preukázal, či boli splnené podmienky na uplatnenie dôvodu nevymáhania.

Posledná uvedená požiadavka bola kľúčová vo veci Plans de campagne ⁽⁷⁸³⁾. Súdny dvor v tejto veci skúmal tvrdenie Komisie, že Francúzsko neprijalo potrebné opatrenia na vymoženie nezákonne poskytnutej pomoci od príjemcov v súvislosti s „plánmi pre nepredvídané udalosti“ v sektore ovocia a zeleniny. Keď Súdny dvor vec prejednával, vnútroštátne postupy vymáhania pomoci prebiehali už šesť rokov po tom, ako bolo Francúzsku oznámené rozhodnutie o vymáhaní. Táto pomoc, ktorej cieľom bolo predísť účinkom toho, že ponuka dočasne prevyšovala dopyt, alebo ich aspoň zmierniť, bola najskôr poskytnutá organizáciám výrobcov, ktoré ju následne preniesli na výrobcov. Francúzsko tvrdilo, že zánik niektorých organizácií výrobcov v dôsledku fúzií, prevzatí alebo likvidácií znemožnil vymáhanie. Súdny dvor však konštatoval, že Francúzsko nepreukázalo, že už nie je schopné identifikovať členov týchto organizácií alebo odhadnúť výšku pomoci, ktorá im bola vyplatená. Súdny dvor takisto rozhodol, že Francúzsko musí prijať všetky opatrenia na ulahčenie vrátenia pomoci, napriek tomu, že niektorí príjemcovia boli v ťažkostiach, v konkurze alebo boli predmetom odkúpenia alebo prevzatia zlúčením. Preto, ako sme už videli, členský štát musí vymáhať pomoc aj od podnikov v ťažkostiach bez ohľadu na to, či by vymáhanie viedlo k likvidácii týchto podnikov ⁽⁷⁸⁴⁾.

5.2. Uplatňovanie pokút podľa článku 260 ZFEÚ

Konanie o nesplnení povinnosti, ktoré môže Komisia využiť podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ alebo článku 258 ZFEÚ, žiaľ nie je vždy zárukou úspešného vykonania jej rozhodnutí o vymáhaní.

⁽⁷⁸⁰⁾ Rozsudok zo 14. februára 2008, Komisia/Grécko, C-419/06, EU:C:2008:89, body 37, 38 a 61.

⁽⁷⁸¹⁾ Rozsudok z 12. mája 2005, Komisia/Grécko, C-415/03, EU:C:2005:287, bod 35.

⁽⁷⁸²⁾ Rozsudok z 5. júna 2014, Komisia/Taliansko, C-547/11, EU:C:2014:1319, bod 55.

⁽⁷⁸³⁾ Rozsudok z 12. februára 2015, Komisia/Francúzsko, C-37/14, EU:C:2015:90.

⁽⁷⁸⁴⁾ Rozsudok z 9. novembra 2017, Komisia/Grécko, C-481/16, EU:C:2017:845, bod 25.

Ak členský štát nevyhovie rozhodnutiu Súdneho dvora, že príkaz na vymáhanie nevykonával, Komisia sa môže uchýliť k článku 260 ZFEÚ. V konaniach podľa článku 260 ZFEÚ musí Komisia poskytnúť Súdnemu dvoru informácie potrebné na to, aby určil, v akom rozsahu členský štát vyhovel rozsudku, v ktorom sa vyhlasuje, že členský štát porušil svoje povinnosti vymáhania. Keď Komisia pomocou dostatočných dôkazov preukáže pretrvávajúce porušenie povinností, je úlohou tohto členského štátu podstatným a detailným spôsobom spochybniť tieto informácie a ich dôsledky ⁽⁷⁸⁵⁾.

Podľa článku 260 ZFEÚ môže Komisia požiadať Súdny dvor, aby tomuto členskému štátu uložil pravidelné penále alebo paušálnu pokutu. Cieľom týchto platieb je bojovať proti nečinnosti členského štátu a penalizovať ho za to, že nenapravil nesplnenie povinnosti po tom, ako Súdny dvor vydal svoj prvý rozsudok. Treba však uznať, že dôvody pomalého vykonávania vymáhania často presahujú rámec konkrétneho rozhodnutia Komisie o vymáhaní a môžu spočívať vo vnútroštátnych právnych predpisoch alebo v zavedených postupoch uplatňovania v členskom štáte. Hoci Komisia iba tvrdí, že členský štát nevykonáva konkrétne rozhodnutie o vymáhaní podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ, článok 260 ZFEÚ môže členský štát nepriamo prinútiť, aby riešil všeobecné systémové prekážky vo vymáhaní neoprávnenej pomoci.

Komisia sa prvýkrát oprela o článok 260 ZFEÚ vo veci Komisia/Grécko ⁽⁷⁸⁶⁾, v ktorej Súdny dvor pri vykonávaní diskrečnej právomoci, ktorá mu bola zverená, uložil penále aj paušálnu pokutu. Uložil penále vo výške 16 000 EUR za každý deň a paušálnu pokutu vo výške 2 milióny EUR za nevykonanie rozhodnutia o vymáhaní pomoci poskytnutej spoločnosti Olympic Airways ⁽⁷⁸⁷⁾.

Súdny dvor konštantne vydáva rozhodnutia, podľa ktorých je uloženie penále v zásade odôvodnené len vtedy, ak nesplnenie povinnosti spočívajúce v nevykonaní rozsudku, ktorý mu predchádza, trvá až do posúdenia skutkových okolností Súdny dvorom ⁽⁷⁸⁸⁾. V dôsledku toho zohľadní opatrenia, ktoré členský štát prijal po lehote stanovenej v odôvodnenom stanovisku.

Súdny dvor určuje potrebu a výšku peňažných sankcií, ktoré sa majú uložiť, v závislosti od okolností každého konkrétneho prípadu ⁽⁷⁸⁹⁾. Súdny dvor preto nie je viazaný peňažnou sankciou, ktorú navrhne Komisia, keď začne konanie. Tieto návrhy sú len orientačné.

Súdny dvor pri vykonávaní svojej diskrečnej právomoci stanoví penále po uplatnení určitých základných kritérií, ktoré pomáhajú zabezpečiť, aby mali penále donucovaciu funkciu a aby sa právo EÚ uplatňovalo jednotne a účinne. Medzi tieto kritériá patria dĺžka trvania nesplnenia

⁽⁷⁸⁵⁾ Rozsudok z 18. júla 2006, Komisia/Taliansko, C-119/04, EU:C:2006:489, bod 41 a citovaná judikatúra.

⁽⁷⁸⁶⁾ Rozsudok zo 7. júla 2009, Komisia/Grécko, C-369/07, EU:C:2009:428 a rozsudok zo 14. novembra 2018, Komisia/Grécko, C-93/17, EU:C:2018:903, bod 153.

⁽⁷⁸⁷⁾ Zostalo ešte vymôcť kapitálový príspevok na reštrukturalizačnú pomoc vo výške 41 miliónov EUR, 2,5 milióna EUR na nájomnom za viaceré letiská a 61 miliónov EUR za daň, ktorú platili cestujúci odlietajúci z gréckych letísk.

⁽⁷⁸⁸⁾ Rozsudok z 18. júla 2007, Komisia/Nemecko, C-503/04, EU:C:2007:432, bod 40.

⁽⁷⁸⁹⁾ Rozsudok z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko, C-304/02, EU:C:2005:444, bod 86.

povinnosti, stupeň jeho závažnosti a platobná schopnosť dotknutého členského štátu. Pri uplatňovaní týchto kritérií Súdny dvor zohľadňuje aj účinky nevykonania rozsudku Súdneho dvora zo strany členského štátu na verejné a súkromné záujmy, ako aj naliehavosť potreby, aby dotknutý členský štát splnil svoje povinnosti ⁽⁷⁹⁰⁾.

Napríklad vo veci Komisia/Grécko ⁽⁷⁹¹⁾ Súdny dvor považoval porušenie pravidiel zmluvy o štátnej pomoci za veľmi závažné, pretože v súvislosti s Gréckom už bolo vyhlásené, že si neplnilo povinnosti v štyroch žalobách podaných Komisiou podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ ⁽⁷⁹²⁾ a v jednej žalobe podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ ⁽⁷⁹³⁾.

Rovnako ako pri penále Súdny dvor rozhoduje v každom prípade individuálne, či uloží paušálnu pokutu, pričom zohľadní charakter konkrétneho zisteného nesplnenia povinnosti a postoja samotného dotknutého členského štátu ⁽⁷⁹⁴⁾. Medzi faktory, ktoré Súdny dvor skúma, patrí to, ako dlho pretrvávalo nesplnenie povinnosti po predchádzajúcom rozsudku, ako aj dotknuté súkromné a verejné záujmy.

Keďže uloženie paušálnej pokuty môže mať veľmi odrádzajúci účinok, Súdny dvor takúto pokutu členskému štátu pravdepodobne uloží v prípade, keď je potrebné účinne predchádzať podobným porušeniam práva EÚ v budúcnosti ⁽⁷⁹⁵⁾.

Keď Súdny dvor skúma nevykonanie príkazu na vymáhanie v rámci schémy pomoci s viacerými príjemcami, často od členského štátu vyžaduje nižšie penále, keďže počet vymáhaní sa v rámci tejto schémy zvyšuje. Súdny dvor však vo svojom rozsudku vo veci Komisia/Taliansko (Benátky a Chioggia) ⁽⁷⁹⁶⁾ uplatnil prísny prístup, pokiaľ ide o „degresívnosť“ penále, ktoré uložil spolu s paušálnou pokutou vo výške 30 miliónov EUR. Súdny dvor nepovolil zníženie platieb vo výške 12 miliónov EUR za polrok až do vymoženia v plnej výške a Taliansku prikázal, aby pokračovalo v splácaní, až kým Komisii nepreukáže, že vymáhanie je dokončené.

Za týmto rozsudkom sa však skrýva relatívne zložitý príbeh. Komisia vo svojom rozhodnutí o vymáhaní zistila, že Taliansko poskytlo určitým podnikom v regiónoch Benátky a Chioggia nezlučiteľnú pomoc vo forme zníženia a/alebo oslobodenia od príspevkov na sociálne zabezpečenie. Na Všeobecný súd bolo podaných spolu 59 žalôb, ktoré boli všetky zamietnuté. Komisia zároveň v zmysle súčasného článku 108 ods. 2 ZFEÚ podala proti Taliansku žalobu

⁽⁷⁹⁰⁾ Rozsudok z 12. júla 2005, Komisia/Francúzsko, C-304/02, EU:C:2005:444, bod 104.

⁽⁷⁹¹⁾ Rozsudok zo 14. novembra 2018, Komisia/Grécko, C-93/17, EU:C:2018:903.

⁽⁷⁹²⁾ Rozsudok z 1. marca 2012, Komisia/Grécko, C-354/10, EU:C:2012:109; rozsudok zo 17. októbra 2013, Komisia/Grécko, C-263/12, EU:C:2013:673; rozsudok z 9. novembra 2017, Komisia/Grécko, C-481/16, EU:C:2017:845 a rozsudok zo 17. januára 2018, Komisia/Grécko, C-363/16, EU:C:2018:12.

⁽⁷⁹³⁾ Rozsudok zo 14. novembra 2018, Komisia/Grécko, C-93/17, EU:C:2018:903.

⁽⁷⁹⁴⁾ Rozsudok z 9. decembra 2008, Komisia/Francúzsko, C-121/07, EU:C:2008:695, bod 62.

⁽⁷⁹⁵⁾ Rozsudok zo 14. novembra 2018, Komisia/Grécko, C-93/17, EU:C:2018:903, bod 155.

⁽⁷⁹⁶⁾ Rozsudok zo 17. septembra 2015, Komisia/Taliansko, C-367/14, EU:C:2015:611.

pre nesplnenie povinností ⁽⁷⁹⁷⁾. Napriek rozsudku Súdneho dvora však Taliansko ešte stále nevymohlo celú pomoc a dokonca pozastavilo vymáhanie časti pomoci. Tieto faktory boli relevantné pre Súdny dvor, keď v nadväznej žalobe Komisie proti Taliansku rozhodol podľa článku 260 ZFEÚ.

6. Záver

Z judikatúry týkajúcej sa presadzovania výkonu rozhodnutí Komisie o vymáhaní vyplýva, že konečná fáza postupu kontroly štátnej pomoci je účinná a Komisia ju môže s istotou používať na riešenie neplnenia právnych povinností zo strany členských štátov týkajúcich sa vymáhania neoprávnene poskytnutej nezlučiteľnej pomoci. Mechanizmus stanovený v článku 260 ZFEÚ poskytuje Komisii konečný nástroj, ktorým môže s pomocou Súdneho dvora penalizovať ignorovanie rozsudkov vynesených podľa postupu stanoveného v článku 108 ods. 2 ZFEÚ.

⁽⁷⁹⁷⁾ Rozsudok zo 6. októbra 2011, Komisia/Taliansko, C-302/09, EU:C:2011:634.

MECHANIZMUS EURÓPSKEJ ÚNIE NA KOMPENZÁCIU UHLÍKA NA HRANICIACH A JEHO SÚLAD S PRÁVOM SVETOVEJ OBCHODNEJ ORGANIZÁCIE

James Flett

1. Úvod

Táto kapitola sa zameriava na dôležitý nový právny predpis, ktorý v súčasnosti prijíma Európska únia: mechanizmus uhlíkovej kompenzácie na hraniciach (CBAM) ⁽⁷⁹⁸⁾, ktorý je významným opatrením Zelenej dohody ⁽⁷⁹⁹⁾, smerodajnej politike súčasnej Európskej komisie. Cieľom EÚ je znížiť emisie uhlíka do roku 2030 o 55 % a stať sa klimaticky neutrálnou do roku 2050. V rámci mechanizmu CBAM sa vyžaduje, aby sa za všetky výrobky, na ktoré sa vzťahujú príslušné právne predpisy ⁽⁸⁰⁰⁾, či už domáce alebo dovážané, platila cena uhlíka úmerná emisiám uhlíka vyprodukovaným počas výroby. Ak v prípade dovážaného výrobku bola cena uhlíka zaplatená v krajine mimo EÚ, pri dovoze do EÚ nie je potrebná žiadna kompenzácia. V opačnom prípade sa musí urobiť kompenzácia zodpovedajúca cene uhlíka, ktorá by sa zaplatila, ak by bol výrobok vyrobený v EÚ. Účelom toho opatrenia je riešiť zmenu klímy uplatňovaním zásady „znečisťovateľ platí“, t. j. internalizáciou inak vonkajších environmentálnych nákladov na emisie uhlíka.

V tejto kapitole sa mechanizmus CBAM začleňuje do kontextu medzinárodných povinností a práv EÚ, najmä pokiaľ ide o právo Svetovej obchodnej organizácie (WTO), a vysvetľuje sa, prečo je v súlade s týmito povinnosťami a právami. Objasňuje sa v nej, prečo je mechanizmus CBAM myšlienkou a opatrením, ktorých čas práve nadišiel.

Mechanizmus CBAM je konkrétne určený na predchádzanie tzv. úniku uhlíka: riziku, že súbežne so zvýšením úrovne ambícií EÚ v oblasti životného prostredia sa priemysel jednoducho presunie do zahraničia a bude ďalej dodávať na trh EÚ z krajín mimo EÚ s menej regulovanými trhmi bez toho, aby znížil svoje emisie uhlíka.

⁽⁷⁹⁸⁾ Európska komisia, Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje mechanizmus kompenzácie uhlíka na hraniciach, COM(2021) 564 final [teraz nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/956 z 10. mája 2023, ktorým sa zriaďuje mechanizmus uhlíkovej kompenzácie na hraniciach (Ú. v. EÚ L 130, 16.5.2023, s. 52)].

⁽⁷⁹⁹⁾ Európska komisia, oznámenie Komisie – „Fit for 55“: plnenie cieľa EÚ v oblasti klímy do roku 2030 na ceste ku klimatickej neutralite, COM(2021) 550 final.

⁽⁸⁰⁰⁾ Železo a oceľ, cement, hnojivo, hliník a elektrická energia.

Na tento účel sa v kapitole stručne opisujú určité aspekty historického vývoja medzinárodného obchodného práva, ktoré je relatívne podobné právu EÚ (právo medzinárodnej hospodárskej integrácie), hoci s viacerými dôležitými rozdielmi. Hodnotí sa v nej, ako sa zmenila situácia zo situácie, v ktorej sa štáty a firmy zaoberali hlavne alebo výlučne zvyšovaním vývozu a bránením dovozu („Kde môžem prediť svoj tovar?“), na situáciu, v ktorej sa štáty a firmy v rovnako veľkej miere teraz starajú o to, odkiaľ získajú svoje vstupy („Kde vyrábam svoj tovar?“).

V tejto kapitole sa takisto vysvetľuje, prečo v dnešnom novom globalizovanom svete štáty kolektívne čelia novým problémom, ktoré si vyžadujú (pokiaľ možno kolektívne) kroky, z ktorých je najlepším príkladom pravdepodobne zmena klímy. Kapitola sa venuje konkrétnej činnosti, ktorú právne orgány WTO z historického hľadiska nepovažujú za normálnu alebo bežnú regulačnú činnosť. Ide o reguláciu tzv. postupov a výrobných metód, ktoré nesúvisia s výrobkami, t. j. takých postupov a výrobných metód, ktoré sa neprejavujú v charakteristických znakoch výrobku, ktorú EÚ vykonáva v tretích krajinách. Prevláda historický predpoklad, že takéto opatrenia, pokiaľ nie sú diskriminačné, nie sú jasne regulované Všeobecnou dohodou o clách a obchode (GATT), čo vyvolalo celý rad intelektuálnych problémov, ktoré sa riešia rôznymi spôsobmi. Takisto je to dôvodom, prečo sú takéto opatrenia prevažne vylúčené z príslušných doplnkových dohôd WTO (Dohoda o technických prekážkach obchodu a Dohoda o uplatňovaní sanitárnych a fytosanitárnych opatrení) ⁽⁸⁰¹⁾. V tejto kapitole sa objasňuje, že hoci sú takéto opatrenia relatívne nové, sú v súlade s právom WTO, ak ich forma a štruktúra zabezpečujú, že k dovozu a domácim výrobkom pristupujú nezaujato a že prípadné rozdiely vyplývajú výlučne zo sledovania príslušných oprávnených regulačných cieľov (v tomto prípade vrátane ochrany životného prostredia).

Na tento účel sa v kapitole prechádza na vyššiu úroveň abstrakcie a vysvetľuje sa, že veľká časť týchto právnych predpisov je o tom, ako sa má uplatňovať na konkrétne a meniace sa skutkové okolnosti, a nie ako sa má vykladať izolovane od konkrétnych skutkových okolností. To platí najmä pre právo WTO, pretože je plné tzv. konštruktívnej nejednoznačnosti. Tá je nevyhnutným prvkom práva WTO vzhľadom na skutočnosť, že je vytvorené na základe toho, na čom sú mnohé rôzne štáty schopné sa dohodnúť, napriek svojim veľmi odlišným záujmom a zainteresovaným stranám. To často vedie k pravidlám, ktoré sú do istej miery formulované všeobecne a abstraktne. Znamená to, že hoci dôležité časti práva WTO (najmä dohoda GATT) sú v podstate nezmenené od ich prvého schválenia v roku 1947, skutočnosti, na ktoré sa toto právo má uplatňovať, sa istotne zmenili, a práve v tom spočíva flexibilita v zohľadňovaní opatrení, akým je mechanizmus CBAM. Ako už poznamenali iní, sudcu pri rozhodovaní nesmie ovplyvňovať počasie v daný deň, ale musí citlivo vnímať klímu danej doby (postreh, ktorý je v tejto súvislosti mimoriadne výstižný) ⁽⁸⁰²⁾.

⁽⁸⁰¹⁾ Dohoda WTO o technických prekážkach obchodu, ktorá sa uplatňuje na technické nariadenia, normy a postupy posudzovania zhody, a Dohoda WTO o uplatňovaní sanitárnych a fytosanitárnych opatrení, ktorá sa uplatňuje konkrétne na opatrenia prijaté na ochranu života alebo zdravia ľudí, zvierat alebo rastlín na území regulujúceho člena.

⁽⁸⁰²⁾ Profesor Paul Freund z Harvardovej univerzity, ktorého často cituje sudkyňa Najvyššieho súdu USA Ruth Bader Ginsburg.

Zmena paradigmy, ktorú so sebou prinesie mechanizmus CBAM, však nie je niečo, čo možno ľahko a jednoducho dosiahnuť. Zákonodarcov, obchodných partnerov a samozrejme sudcov bude treba presvedčiť. Bude si to vyžadovať bohaté vedomosti a skúsenosti týkajúce sa celého právneho systému, ktorý sa uplatňuje, aby sa správne argumenty zasadili do správneho kontextu. Žiadny právnik, akokoľvek brilantný, ktorý po prvýkrát vstupuje do jurisdikcie WTO, nemôže dúfať, že to dosiahne, pretože predstavenie v zásade logických argumentov a presvedčenie súdu si vyžaduje dostatočnú rovnováhu, perspektívu a autoritu. A tu zohráva ústrednú a skutočne rozhodujúcu úlohu Právny servis Komisie. Na rozdiel od ostatných členov WTO, ktorí nemusia mať potrebné zdroje, EÚ, a najmä Právny servis Komisie, majú interný tím právnikov z WTO s rozsiahlymi skúsenosťami a vedomosťami v tejto tematike. Tento súbor zručností a tieto zdroje sú medzi členmi WTO viac-menej unikátne a v konečnom dôsledku práve Právny servis Komisie prevezme v mene EÚ potrebnú vedúcu úlohu v oblasti medzinárodného obchodného práva, čím sa dosiahne naplnenie mechanizmu CBAM a napokon celej Zelenéj dohody. V rámci histórie medzinárodnej právnej politiky EÚ v mene svojich občanov bude odhodlane premietat' svoje hodnoty do medzinárodnej arény novým a zároveň trvácnyim spôsobom, čo bude v konečnom dôsledku kľúčovou súčasťou odkazu tejto Komisie.

Hoci ide o pomerne odbornú tému, v rámci diskusie sa ju pokúsime vysvetliť relatívne priamočiaro bez nadmerného používania žargónu tak, aby aj bežný čitateľ porozumel podstate témy.

2. Kríza v oblasti zmeny klímy, Parížska dohoda, neuplatňovanie prístupu zhora nadol a prístup zdola nahor ako jediná zostávajúca možnosť

Účelom tejto kapitoly nie je podrobne vymenovať dôkazy o zmene klímy a jej následkov. Stačí uviesť, že Zelená dohoda a mechanizmus CBAM vychádzajú z tvrdení, že zmena klímy a jej následky sú skutočné a závažné a že ich treba riešiť znížením emisií uhlíka. Ak by navrhovateľ v súdnom konaní týkajúcom sa medzinárodného obchodu tvrdil alebo naznačoval opak, odporcovi by tým iba uľahčil jeho úlohu.

Už niekoľko rokov prebiehajú medzinárodné rokovania, ktorých cieľom je znížiť emisie uhlíka, a to najmä v rámci štyroch pilierov Parížskej dohody⁽⁸⁰³⁾. Nevyhnutný je konsenzus zúčastnených strán, ktorého dosiahnutie sa javí ako mimoriadne náročné, a to oprávnené. Najmenej rozvinuté a rozvojové krajiny zastávajú celkom pochopiteľne názor, že pokiaľ ide o riešenie zmeny klímy, rozvinuté krajiny by mali niesť väčšie bremeno, keďže nesú väčšiu zodpovednosť za to, že industrializácia v nich už prebehla a že spôsobili znečistenie, a sú schopnejšie toto bremeno znášať. Konkrétne Čína naďalej sama seba označuje za rozvojovú krajinu (právo WTO neobsahuje žiadne záväzné vymedzenie pojmu rozvojová krajina) a má stále tendenciu

⁽⁸⁰³⁾ Pozri všeobecne Konferenciu Organizácie Spojených národov o zmene klímy, Parížska dohoda (<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>).

uprednostňovať rozvojový cieľ pred environmentálnym cieľom. Presný vzorec na zmeranie zodpovednosti a pripísanie bremena za súlad s predpismi medzi najmenej rozvinutými krajinami a rozvojovými krajinami na jednej strane a rozvinutými krajinami na druhej strane nám však stále uniká, rovnako ako vzorec na pripísanie zodpovednosti najmenej rozvinutým a rozvojovým krajinám. Nevyhnutným výsledkom je tak zlé provizórne riešenie, ktoré má podobu takzvanej zásady spoločnej, ale rozdielnej zodpovednosti. Vnútroštátne záväzky týkajúce sa zníženia emisií uhlíka nie sú záväzné a sú nevyhnutné. Úroveň ambícií jednoducho nie je dostatočne vysoká a dostupné mechanizmy nedokážu priniesť potrebný výsledok. Medzičasom je naša planéta v plameňoch a táto záležitosť je čoraz naliehavejšia.

Vzhľadom na tieto skutočnosti Zelená dohoda a mechanizmus CBAM vychádzajú z predpokladu, že v tejto chvíli je jedinou cestou vpred skôr uplatnenie prístupu zdola nahor. Neznamená to, že tento prístup je jednoducho „jednostranný“. Je ľahké použiť takéto pejoratívne slová. Odôvodnene možno tvrdiť, že ak niektorá krajina naďalej znečisťuje spoločný statok, na ktorého užívanie majú právo všetci obyvatelia sveta vrátane občanov EÚ, práve táto krajina koná „jednostranne“. Prístup EÚ v každom prípade nie je jednoducho jednostranný, pretože hoci EÚ prijíma potrebné kroky, naďalej spolupracuje s ostatnými krajinami, najmä so svojimi hlavnými obchodnými partnermi, v snahe vysvetliť dôvody opatrení, ktoré prijala, a nabádať ich, aby nasledovali jej príklad. EÚ okrem toho (samozrejme) nemá ambície usmerňovať krajiny mimo

EÚ, ako majú vyrábať pre svoj vlastný trh alebo trhy v iných krajinách mimo EÚ. Môžeme dúfať, že naše opatrenia prispievajú k ďalšiemu posunu v tomto smere, ale samozrejme sa neusilujeme tieto záležitosti priamo riadiť. Namiesto toho vstup na náš trh jednoducho podmieňujeme požiadavkou, aby za daný výrobok bola zaplatená cena uhlíka, a to buď v krajine mimo EÚ, v ktorej bol vyrobený, alebo na hranici EÚ. V tejto chvíli jednoducho neexistuje žiadna iná možnosť.

V minulosti sa hovorilo, že globalizácia nie je politickým rozhodnutím, ale skutočnosťou; dnes môžeme rovnako odôvodnene povedať, že prijímanie krokov v oblasti zmeny klímy nie je politickým rozhodnutím, ale ohromnou vládnu a morálnou nevyhnutnosťou.

3. Právo hospodárskej integrácie, forma a štruktúra Všeobecnej dohody o clách a obchode z roku 1994 a Dohody o technických prekážkach obchodu, faktická diskriminácia a test nevyhnutnosti

V tejto chvíli by bolo užitočné pozrieť sa s odstupom na právo hospodárskej integrácie, najmä na právo WTO, ktoré je do istej miery analogické právu EÚ, hoci má väčší počet účastníkov (164 štátov v porovnaní s 27 štátmi) a nie je také kompletné. Hovoríme o práve hospodárskej integrácie medzi štátmi prostredníctvom zmluvného práva. Znamená to, že celá štruktúra je koncipovaná z uhla pohľadu štátov ako základných stavebných kameňov, a to autorov dohôd,

ako aj subjektov práva. Nie je na tom nič objektívne; jednoducho je to z historického hľadiska tak. Samotný pojem obchod, pokiaľ ide o objem a/alebo hodnotu, ako niečo, čo prebieha medzi štátmi, ako chránený záujem, tak vyplýva z hľadiska zameraného na štáty, na ktorom je celá štruktúra založená. Treba mať vždy na mysli, že obchod je len podsúbor všeobecnejšej hospodárskej činnosti (vrátane transakcií medzi štátmi). Práve takéto koncepčné domnienky čelia čoraz väčšiemu tlaku súbežne s postupujúcimi procesmi integrácie a globalizácie, hoci sú vyjadrené alebo zapísané v príslušných zmluvách. Občania sa jednoducho stávajú čoraz viac stredobodom tohto uvažovania ⁽⁸⁰⁴⁾.

Takisto treba mať na mysli, že hovoríme o Svetovej obchodnej organizácii, a nie o Svetovej organizácii pre ochranu životného prostredia. Záujmom, ktorý chráni WTO, je vo svojej podstate obchod, a nie životné prostredie (pokiaľ chýba konkrétna environmentálna dohoda v tomto zmysle). Štáty môžu konať z dôvodov týkajúcich sa životného prostredia a WTO môže ich opatrenia otestovať, aby sa zaistilo, že nadmerne neobmedzujú obchod. WTO však nikdy štátu nepovie, že musí urobiť viac v záujme ochrany životného prostredia.

Napokon musíme takisto poznať pojmy absolútna a komparatívna výhoda; komparatívna výhoda vysvetľuje, prečo najmenej rozvinuté krajiny a rozvojové krajiny majú záujem o účasť na tomto systéme. Určitá rozvinutá krajina môže mať absolútnu výhodu voči určitej rozvojovej krajine, pokiaľ ide o dva rozličné výrobky (prvý výrobok vyrába dvakrát efektívnejšie a druhý trikrát efektívnejšie). Rozvojová krajina nemá absolútnu výhodu vo vzťahu k žiadnemu z výrobkov; má však komparatívnu výhodu vo vzťahu k výrobku, ktorý vyrába len dvakrát menej efektívne. Rozvinutá krajina má absolútnu výhodu vo vzťahu k obojm výrobkom, ale komparatívnu výhodu len vo vzťahu k výrobku, ktorý vyrába trikrát efektívnejšie. Je logické, aby sa rozvojová krajina špecializovala na prvý výrobok, aby sa rozvinutá krajina špecializovala na druhý výrobok a aby tieto dve krajiny medzi sebou obchodovali. Práve táto ekonomická teória komparatívnej výhody vysvetľuje, prečo majú rozvojové krajiny záujem o účasť na systéme aj v prípade, že nemajú vo vzťahu k žiadnemu výrobku absolútnu výhodu. K tomuto bodu sa vrátíme v nasledujúcom texte.

Vzhľadom na uvedené je štruktúra hlavnej relevantnej zmluvy, GATT 1994 (ktorá je pôvodne z roku 1947), koncepčne relatívne priamočiara. Hlavným pravidlom je, že každý člen musí k tovaru od ostatných členov pristupovať nediskriminačným spôsobom (t. j. bez diskriminácie medzi tovarom na základe pôvodu). Pravidlo týkajúce sa nediskriminácie medzi ostatnými členmi je známe ako pravidlo doložky najvyšších výhod (DNV); pravidlo týkajúce sa nediskriminačného zaobchádzania s domácim tovarom a dovážaným tovarom je známe ako pravidlo národného zaobchádzania ⁽⁸⁰⁵⁾. Dianie na hranici je samozrejme regulované. Jedinými clami, ktoré možno uplatňovať, sú v zásade clá dohodnuté v Listine koncesii a záväzkov (pokiaľ

⁽⁸⁰⁴⁾ Pozri napríklad Petersmann E.-U., *Constitutional functions and constitutional problems of international economic law* (Ústavné funkcie a ústavné problémy medzinárodného hospodárskeho práva), prvé vydanie, Routledge, Abingdon, 2020.

⁽⁸⁰⁵⁾ Články I a III GATT 1994.

nie sú výnimočne opodstatnené antidumpingové alebo vyrovnávacie clá) ⁽⁸⁰⁶⁾. Okrem toho sa vo všeobecnosti zakazujú kvantitatívne obmedzenia (pokiaľ nie sú splnené podmienky na ochranné opatrenie) ⁽⁸⁰⁷⁾. Vnútročné opatrenia, fiškálne aj regulačné, sú takisto regulované: musia byť nediskriminačné ⁽⁸⁰⁸⁾. Vnútroštátne dane a regulačné opatrenia presadzované na hranici sa analyzujú podľa článku III, na rozdiel od článku XI ⁽⁸⁰⁹⁾. Ak sa použije subvencia ako politický nástroj (na rozdiel od použitia ako fiškálneho alebo regulačného opatrenia), smie sa poskytnúť len firmám na území subvencujúceho člena (daný člen nemusí túto subvenciu poskytovať v celosvetovom rozsahu) za predpokladu, že nie je podmienená vývozom alebo používaním domácich výrobkov prednostne pred dovážanými a že nemá nepriaznivý vplyv na záujmy obchodných partnerov ⁽⁸¹⁰⁾.

Čo je však dôležité, v prípade nepriamych fiškálnych opatrení, ako je daň z pridanej hodnoty (DPH), sa v práve ustanovuje fungovanie tzv. zásady krajiny určenia. Podľa tejto zásady je sadzba dane, ktorá sa má zaplatiť, sadzba dane platná v krajine, v ktorej sa výrobok predáva. Dovážaný výrobok pri vstupe do krajiny teda podlieha dani platnej v tejto krajine; keď sa výrobok vyrobený na domácom trhu vyvezie, tejto dani nepodlieha alebo sa uplatňuje úľava na dani. Takéto úľavy na dani sú špeciálne vyňaté z práva v oblasti subvencií, t. j. nepovažujú sa za subvencie ⁽⁸¹¹⁾. Dôležité je, ako sa vysvetľuje v nasledujúcom texte, že pre regulačné opatrenia žiadny takýto mechanizmus neexistuje.

V tejto zmluve sa zároveň uvádza, že žiadne ustanovenie GATT sa nemá vykladať tak, že členovi bráni prijať opatrenie potrebné na ochranu vymenovaných chránených legitímnych cieľov politiky vrátane ochrany verejnej morálky, ochrany života alebo zdravia ľudí, zvierat alebo rastlín, alebo zachovania vyčerpatelných prírodných zdrojov. Obsahuje aj ustanovenie, ktoré sa vzťahuje na výnimky súvisiace s bezpečnosťou ⁽⁸¹²⁾.

Táto zmluva sa tradične vykladá a uplatňuje na základe rozvetveného prístupu k povinnostiam (ako napríklad pravidlo DNV) na jednej strane a právam alebo výnimkám (ako napríklad tzv. environmentálna výnimka) na druhej strane. V rámci tohto prístupu sa hovorí o „porušení“ povinnosti a následne sa posudzuje, či je toto porušenie „odôvodnené“ niektorým z práv. V skutočnosti však zmluva takto napísaná nie je. Namiesto toho je napísaná integrovanejším alebo jednotnejším spôsobom, pričom sa v nej stanovuje, že žiadne ustanovenie GATT sa nemá vykladať tak, že bráni prijatiu opatrenia, ktoré sleduje jeden z vymenovaných legitímnych cieľov

⁽⁸⁰⁶⁾ Články II a VI GATT 1994; Dohoda o uplatňovaní článku VI Všeobecnej dohody o clách a obchode z roku 1994 (antidumpingová dohoda); Dohoda o subvenciách a vyrovnávacích opatreniach.

⁽⁸⁰⁷⁾ Články XI a XIX GATT 1994; Dohoda o ochranných opatreniach.

⁽⁸⁰⁸⁾ Články III:1, III:2 a III:4 GATT.

⁽⁸⁰⁹⁾ Poznámka k článku III.

⁽⁸¹⁰⁾ Článok III:8 písm. b) GATT; článok 3.1 písm. a) a b) a časť III Dohody o subvenciách a vyrovnávacích opatreniach.

⁽⁸¹¹⁾ Poznámka k článku XVI GATT 1994; poznámka pod čiarou č. 1 Dohody o subvenciách a vyrovnávacích opatreniach a príloha I k tejto dohode, najmä písmená e) a h) a poznámka pod čiarou č. 58.

⁽⁸¹²⁾ Články XX a XXI GATT 1994, najmä článok XX písm. g), b) a a).

politiky (vrátane environmentálnych cieľov). Je rozdiel medzi porušením, ktoré je odôvodnené, a opatrením, ktoré je celkovo v súlade s rovnováhou medzi povinnosťami a právami podľa zmluvy ⁽⁸¹³⁾. K tomuto bodu sa takisto ešte vrátíme.

S prihliadnutím na toto stručné zhrnutie formy a štruktúry GATT môžeme vidieť, že pokiaľ ide o reguláciu charakteristických vlastností výrobku, funguje celkom prijateľne. Krajiny môžu tradične regulovať charakteristické vlastnosti výrobkov predávaných na ich trhu z toho dôvodu, že môžu mať následky najmä pre život alebo zdravie ľudí, zvierat alebo rastlín, alebo životné prostredie. Podobne môžu krajiny regulovať aj výrobné procesy vrátane tých, ktoré sa uskutočňujú v iných krajinách, pokiaľ sa prejavujú v charakteristických vlastnostiach výrobku. Tradične však krajiny bežne alebo v značnej miere neregulujú výrobné postupy v iných krajinách, ktoré sa neprejavujú v charakteristických vlastnostiach výrobku predávanom na trhu regulujúceho člena.

Je dôležité poznamenať, že prijatím nediskriminačnej, ale autonómnej regulácie na vnútroštátnej úrovni tento systém zohľadňuje obmedzenia chráneného obchodného záujmu. To znamená, že hoci sa v rámci neho vítajú a podporujú medzinárodne dohodnuté pravidlá, zároveň sa v zásade akceptuje situácia, v ktorej každý zo 164 členov WTO môže mať odlišnú reguláciu týkajúcu sa charakteristických vlastností konkrétneho predmetu (napríklad zástrčky), pokiaľ ide o výrobu na domácom trhu aj dovoz. Samozrejme to nie je ideálne, pokiaľ ide o dosahovanie úspor z rozsahu alebo špecializáciu, a tým ani o využívanie komparatívnych výhod, je to však neodmysliteľnou súčasťou formy a štruktúry systému. Ide o kompromis.

V neposlednom rade musíme zvážiť problém regulačného opatrenia, ktoré je na prvý pohľad nediskriminačné. Bez ďalšieho úsilia by sa javilo ako nepostrehnuté. Zdalo by sa, že neporušuje pravidlá proti diskriminácii na základe pôvodu ani pravidlá týkajúce sa Listiny koncesíí a záväzkov či pravidlá týkajúce sa kvantitatívnych obmedzení. Bez ďalšieho úsilia by teda opatrenie nikdy nebolo podrobené testu nevyhnutnosti podľa článku XX GATT (t. j. nikdy by nebolo preskúmané s cieľom zaistiť, že ide o opatrenie najmenej obmedzujúce obchod, ktoré je k dispozícii, a že neexistuje žiadna alternatívna možnosť, ktorá by menej obmedzovala obchod a ktorá by rovnakou mierou prispievala k legitímnemu cieľu politiky).

Hlavným riešením tohto problému ⁽⁸¹⁴⁾ je vývoj pojmu tzv. faktickej diskriminácie. Tento pojem vychádza z ustanovení týkajúcich sa vnútroštátneho zdaňovania, ktoré, ako sa zdá, tvoria druhú kategóriu, pričom sa neberú do úvahy opatrenia, ktoré výslovne diskriminujú

⁽⁸¹³⁾ Pozri napríklad Weiler, J., *Law, culture and values in the WTO: gazing into the crystal ball* (Právo, kultúra a hodnoty vo WTO: pozeranie do krištáľovej gule). In: Bethlehem, D., McRae, D., Neufeld, R. a Van Damme, I. (red.), *Oxford Handbook of International Trade Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

⁽⁸¹⁴⁾ V jednej staršej teórii sa predpokladalo, že predpisy regulujúce postupy a výrobné metódy, ktoré nesúvisia s výrobkami, sa riadia článkom XI GATT 1994, ktorý zakazuje kvantitatívne obmedzenia dovozu. Pozri napríklad správu poroty GATT vo veci USA – tuniak (Mexiko), body 5.11 – 5.14 (ktorej prijatie zrušil Orgán na urovnávanie sporov); správu poroty GATT vo veci USA – tuniak (EHP), body 5.8 – 5.10 (ktorej prijatie zrušil Orgán na urovnávanie sporov). Táto teória už bola v prevažnej miere spochybnená.

na základe pôvodu ⁽⁸¹⁵⁾. Táto kategória sa skladá z opatrení, ktoré sú na prvý pohľad neutrálne z hľadiska pôvodu, ale ktoré sa napriek tomu uplatňujú v záujme ochrany výroby na domácom trhu. Tento pojem si zjavne vyžaduje, aby bolo možné očakávať, že opatrenie bude mať asymetrický hospodársky vplyv na dovoz a konkurenčné domáce výrobky. Už toto tvrdenie je problematické, keďže možno povedať, že skúmaná situácia vyplýva sčasti z daného opatrenia, ale sčasti rovnako aj z rozhodnutí, ktoré prijali hospodárske subjekty vo vyvážajúcej krajine. Okrem toho väčšina autorov z radov akademikov sa prikláňa k názoru, že z koncepčného a intelektuálneho hľadiska si pojem faktickej diskriminácie nevyhnutne vyžaduje regulačný účel na to, aby sa mohol zohľadňovať. Dôvodom je to, že skutočné environmentálne opatrenie, ktoré je na prvý pohľad neutrálne z hľadiska pôvodu, môže mať reálne odlišný vplyv na existujúce hospodárske subjekty, a skutočne to tak býva. Neznamená to, že vedie k diskriminácii na základe pôvodu. Odvolací orgán WTO napriek tomu rozhodol, že pojem faktická diskriminácia v GATT nemusí zahŕňať žiadne úvahy o regulačnom účele (táto záležitosť je v konečnom dôsledku vyhradená pre výklad a uplatňovanie článku XX GATT) ⁽⁸¹⁶⁾. Platí to pre fiškálne aj regulačné opatrenia, ako aj pre pravidlá národného zaobchádzania a doložky najvyšších výhod. Keďže je v podstate nemožné navrhnúť opatrenie neutrálne z hľadiska pôvodu, ktoré by malo rovnaký vplyv na všetkých ostatných 163 členov WTO, v praxi to znamená, že každou reguláciou bude porušená niektorá povinnosť, a preto bude každá regulácia podrobená testu nevyhnutnosti podľa článku XX GATT. Test nevyhnutnosti zavedený v článku 2 Dohody o technických prekážkach obchodu (ktorá sa podrobnejšie rozoberá v nasledujúcom texte) bol spätne začlenený do GATT. Konečným výsledkom je, aby sa požadovaná analýza menej podobala rozvetvenému prístupu a viac podobala integrovanému alebo jednotnému prístupu.

Dôležitým dielom tejto skladačky je pojem „podobný výrobok“, o ktorom sa veľa popísalo a ktorý sa vo veľkej miere chápe nesprávne. Správny prístup je v skutočnosti celkom jednoduchý. Po prvé, musíme zvážiť vymedzenie pojmu výrobok, t. j. ktoré veci možno zoskupiť a označovať za jeden výrobok. Na túto otázku neexistuje žiadna stopercentne „správna“ odpoveď, pretože závisí od krížových cenových elasticít dopytu (a v menšej miere aj ponuky), ktoré sa považujú za dostatočné na stanovenie toho, že dve veci si konkurujú dostatočne silne na to, aby sa mohli zoskupiť do jedného výrobku. Ďalej pri skúmaní toho, či dochádza k faktickej diskriminácii, a najmä či existuje asymetrický nepriaznivý vplyv na dovoz, musíme vymedziť domáci výrobok a dovážaný výrobok, a to kategoricky a rovnakými slovami. Následne musíme preskúmať celý obsah domácej kategórie a celý obsah dovážanej kategórie, aby sme dospeli k záveru o faktickej diskriminácii. Nie je však dovolené porovnávať jednu domácu podkategóriu s jednou inou dovážanou podkategóriou; takéto porovnanie je z ekonomického a právneho hľadiska nezmyselné ⁽⁸¹⁷⁾.

⁽⁸¹⁵⁾ Článok III:2 prvá a druhá veta GATT 1994.

⁽⁸¹⁶⁾ Správa odvolacieho orgánu, *European Communities – Measures prohibiting the importation and marketing of seal products* (Európske spoločenstvá – opatrenia zakazujúce dovoz výrobkov z tuleňov a ich uvádzanie na trh), body 5.101 – 5.530.

⁽⁸¹⁷⁾ Flett, J., *WTO space for national regulation: requiem for a diagonal vector test* (Priestor WTO pre vnútroštátnu reguláciu: requiem pre diagonálny vektorový test), *Journal of International Economic Law*, zväzok 16, č. 1, s. 37, 2013.

Pri posudzovaní toho, či si dve veci navzájom konkurujú a či ich možno považovať za jeden výrobok, je opodstatnené zohľadňovať nielen ich fyzické charakteristické znaky, ale aj iné úvahy relevantné pre pôsobenie síl ponuky a dopytu vrátane spôsobu, akým sa vyrábajú. Predstavme si napríklad dva identické predmety, z ktorých jeden bol a druhý nebol vyrobený spôsobom šetrným k životnému prostrediu. Možno tvrdiť, že ak spotrebiteľom záleží na životnom prostredí a sú informovaní pomocou náležitej etikety, teoreticky možno dospieť k situácii, v ktorej si všetci spotrebitelia vždy zvolia predmet šetrný k životnému prostrediu, pretože neexistuje žiadny cenový rozdiel, pre ktorý by sa rozhodli pre druhý predmet. V takom prípade by sa dalo tvrdiť, že tieto dva predmety boli na odlišných trhoch, t. j. vôbec si nekonkurovali. Mohlo by sa teda tvrdiť, že regulácia, ktorá by zakazovala predmet nešetrný k životnému prostrediu (na domácom trhu aj vo vzťahu k dovozu), nevedie k faktickej diskriminácii, pretože na to, aby dochádzalo k faktickej diskriminácii, si musia tieto dva predmety konkurovať. Mohli by sme sa dokonca pokúsiť toto tvrdenie ďalej rozvinúť tým, že by sme sa zamerali len na tých spotrebiteľov, ktorí si vždy zvolia výrobok šetrný k životnému prostrediu, pričom by sme tvrdili, že tvoria iný trh. Takéto tvrdenie je však sotva realistické. V skutočnom svete bude cena naďalej zohrávať svoju úlohu. Takisto si musíme dávať pozor na situácie, ktoré vytvára samotné skúmané opatrenie. Čo je však možno najdôležitejšie, musíme mať na pamäti, že žiadny rozhodca v oblasti medzinárodného obchodu neschváli relatívne rušivý predpis regulujúci postupy a výrobné metódy, ktoré nesúvisia s výrobkami, na základe toho, že je nediskriminačný. To by predstavovalo binárnu analýzu a výsledok. Namiesto toho rozhodca vždy hľadá a nájde spôsob, ako sa dostať ku kalibrovanému testu nevyhnutnosti podľa článku XX GATT 1994, a vôbec nie bezdôvodne.

Nad úrovňou Všeobecnej dohody o clách a obchode sa nachádza Dohoda o technických prekážkach obchodu, pričom tieto dve dohody sa uplatňujú súbežne. Dohoda o technických prekážkach obchodu z roku 1995 upravuje technické predpisy a normy, ktoré sú presne vymedzené. Článok 2.2 Dohody o technických prekážkach obchodu obsahuje test nevyhnutnosti, ktorý je analogický testu nevyhnutnosti v článku XX GATT. Problém, ako sa dostať k testu nevyhnutnosti, je tak vyriešený, keďže Dohoda o technických prekážkach obchodu sa jednoducho uplatňuje na príslušné druhy opatrení (pravdepodobne je podmienkou, aby opatrenie mohlo mať výrazný vplyv na obchod, ale zrejme ide o extrémne nízku prahovú hodnotu). Hoci sa o tejto veci viedli určité polemiky, zdá sa, že Dohoda o technických prekážkach obchodu sa neuplatňuje na predpisy regulujúce postupy a výrobné metódy, ktoré nesúvisia s výrobkami, azda s výnimkou rozsahu, v akom sa zaoberajú požiadavkami týkajúcimi sa terminológie, symbolov, balenia, značenia a označovania ⁽⁸¹⁸⁾. Rovnako sa aj Dohoda o uplatňovaní sanitárnych a fytosanitárnych opatrení uplatňuje len na ochranu záujmov na území regulujúceho člena. Tento koncept pravdepodobne odráža (nesprávny) predpoklad, že členovia WTO vo všeobecnosti neregulujú postupy a výrobné metódy, ktoré nesúvisia s výrobkami. Bez rozsiahleho chápania pojmu faktická diskriminácia opísaného v predchádzajúcom texte by vznikla nezvyčajná situácia, v ktorej by predpisy regulujúce postupy a výrobné metódy,

⁽⁸¹⁸⁾ Správa odvolacieho orgánu, *European Communities – Measures prohibiting the importation and marketing of seal products* (Európske spoločenstvá – opatrenia zakazujúce dovoz výrobkov z tuleňov a ich uvádzanie na trh), body 5.8 – 5.12.

ktoré nesúvisia s výrobkami (ktoré sú potenciálne vysoko rušivé pre politický kalkul týkajúci sa obchodných partnerov), podliehali obmedzenému preskúmaniu. Stručne povedané, z právneho politického hľadiska sa prostredníctvom rozsiahleho prístupu k pojmu faktická diskriminácia zabijú dve muchy jednou ranou: vedie k všeobecnej uplatniteľnosti testu nevyhnutnosti podľa GATT a zaisťuje, že predpisy regulujúce postupy a výrobné metódy, ktoré nesúvisia s výrobkami, podliehajú rovnako dôkladnej kontrole ako ostatné druhy regulačných predpisov bez ohľadu na ich vylúčenie z Dohody o technických prekážkach obchodu.

4. Systém Európskej únie na obchodovanie s emisiami

S prihliadnutím na predchádzajúce postrehy sa v ďalšom kroku pozrieme na systém EÚ na obchodovanie s emisiami (ETS) ⁽⁸¹⁹⁾, ktorý sa bežne označuje pojmom „systém stropu a obchodovania“. Cieľ systému EU ETS na obchodovanie s emisiami sa týka životného prostredia a konkrétne ním je zníženie emisií uhlíka tým, že sa stanoví ich cena. Tento systém je odrazom toho, že EÚ sleduje určitú úroveň ambície v oblasti životného prostredia, pokiaľ ide o znižovanie emisií uhlíka, ktorá je vyššia než úroveň ambície niektorých jej obchodných partnerov, a dokonca vyššia než úroveň ambície Parížskej dohody.

V rámci systému ETS si musia firmy vyrábajúce určené výrobky v EÚ zakupovať a odovzdávať certifikáty, ktoré ich na to oprávňujú. Keďže sa to týka výroby v EÚ, neplatí to pre dovoz. Celkový počet dostupných certifikátov sa stanovuje tak, aby sa vyvíjal tlak na znižovanie emisií uhlíka priemyselného odvetvia EÚ. S týmito certifikátmi možno obchodovať. Do procesu tak vstupujú určité trhové mechanizmy. V rámci tohto systému sú firmy motivované k tomu, aby zvažovali alternatívy emisií uhlíka (a súvisiaceho nákupu a odovzdávania certifikátov). Namiesto toho sa môžu rozhodnúť, že budú vyrábať efektívnejšie, čím sa vyhnú emisiám uhlíka, a tak aj povinnosti nakupovať alebo odovzdávať certifikáty. Firmy si tak konkurujú nielen z hľadiska ceny alebo charakteristických vlastností výrobku, ale aj z hľadiska emisií uhlíka. Inými slovami, inak vonkajšie environmentálne náklady na emisie uhlíka sa internalizujú do trhového mechanizmu a v konečnom dôsledku prostredníctvom cien podliehajú disciplínam spotrebiteľského dopytu. Treba uviesť, že pritom nejde o priame zasahovanie verejnej správy, napríklad tým, že by vyžadovala používanie ekologickejšej technológie. To by bol iný prístup. Tieto dva prístupy sa navzájom nevylučujú a v EÚ skutočne existuje veľký počet regulačných predpisov, ktoré patria do tejto druhej kategórie. Systém ETS je však celkom odlišný. Nepredstavuje priamu reguláciu špecifických činností firiem, ale skôr prostredníctvom regulácie všeobecné vytvorenie rámca parametrov trhu vrátane nákladov na emisie oxidu uhličitého, v rámci ktorého budú môcť pôsobiť sily ponuky a dopytu. Systém sa vzťahuje na odvetvia s najvyššími emisiami uhlíka, so zohľadňovaním toho, administratívne povedané, čo sa dá v rozumnej miere dosiahnuť, prinajmenšom ako prvý krok.

⁽⁸¹⁹⁾ Pozri vo všeobecnosti Európska komisia, Opatrenia v oblasti klímy (https://ec.europa.eu/clima/index_sk).

Zo samotnej povahy hospodárskej integrácie zdola nahor vyplýva, že tento druh regulačného opatrenia so sebou prináša niečo, čo možno označiť pojmom „nevýhoda prvého hráča“. EÚ totiž v porovnaní so svojimi obchodnými partnermi zvýšila úroveň svojich ambícií v oblasti životného prostredia, najmä pokiaľ ide o výrobu na domácom trhu. Vzniká tak regulačný problém úniku uhlíka, a to tak na strane dovozu, ako aj na strane vývozu. Inými slovami, ak všetko ostatné zostane rovnaké, výrobcovia z EÚ budú motivovaní presídlieť sa do zahraničia do krajiny mimo EÚ, v ktorej je cena uhlíka menej regulovaná, a odtiaľ pokračovať v zásobovaní trhu EÚ dovozom. Na strane vývozu sú motivovaní presídlieť sa do menej regulovanej krajiny mimo EÚ, aby tam vyrábali a zásobovali tento trh. To je osobitným problémom, keď hovoríme o spoločnom statku, ako je životné prostredie, ktoré nepriaznivo ovplyvňujú emisie uhlíka všade. Bez ďalšieho úsilia by tak bol zmarený samotný účel systému EU ETS, ktorým je znížiť emisie uhlíka, keďže priemysel by sa jednoducho presunul do zahraničia a pokračoval by v znečisťovaní, a nedosiahol by sa žiadny vplyv na zmenu klímy.

Riešením je poskytovať bezplatné kvóty odvetviám, na ktoré sa vzťahuje systém ETS a pri ktorých hrozí najväčšie riziko premiestnenia – t. j. bezplatné vydanie určitého počtu certifikátov. Ide samozrejme o kompromis, pretože sa tak znižuje environmentálna účinnosť systému ETS. Výhodou však je, že sa nezaťažuje dovoz. Na strane vývozu sa minimálne jeden z obchodných partnerov domnieva, že tieto bezplatné kvóty predstavujú subvencie (finančný príspevok v podobe ušlého príjmu, ktorý by inak bol splatný), ktorými sa poskytuje výhoda a ktoré sú špecifické, a že spôsobujú značnú ujmu domácejmu výrobnému odvetviu tohto iného člena WTO, pričom z nich vyplývajú vyrovnávacie clá. Je určite nepravdepodobné, že o subvencii, ktorou sa opätovne vytvárajú rovnaké podmienky hospodárskej súťaže v oblasti životného prostredia, možno odôvodnene tvrdiť, že môže spôsobiť účinky na cenu, a tým aj na objem pre menej regulované výrobné odvetvie tejto druhej krajiny. Do dnešného dňa však takéto vyrovnávacie clá neboli vo WTO napadnuté. Dôležité je, že každá takáto subvencia sa na výrobu na domácom trhu a vývoz vzťahuje neurčito, preto nemožno povedať, že ide o zakázanú subvenciu, ktorá by bola právne alebo fakticky podmienená vývozom. Vývozné subvencie a subvencie zamerané na nahradenie dovozu sú zakázané bez toho, aby bolo potrebné preukázať, že spôsobujú ujmu alebo majú nepriaznivé účinky na záujmy iného člena WTO. Na zakázané subvencie sa nemôžu vzťahovať všeobecné výnimky podľa článku XX GATT 1994, a to ani výnimka týkajúca sa životného prostredia, pretože v tomto ustanovení sa odkazuje na „túto dohodu“, t. j. GATT 1994, a nie Dohodu o subvenciách a vyrovnávacích opatreniach. Zakázaná subvencia by v každom prípade nikdy neuspela v teste nevyhnutnosti, keďže sa predpokladá, že takéto subvencie mimoriadne narúšajú trh, a vždy by existovalo alternatívne opatrenie menej obmedzujúce obchod, ktoré by v rovnakej miere mohlo prispieť k legitímnemu cieľu politiky.

Systém EU ETS sa dostal do bodu, v ktorom musí byť aktualizovaný a doplnený mechanizmom CBAM. Napätie medzi relatívne vyššou úrovňou ochrany životného prostredia a udeľovaním bezplatných kvót, ktoré je neoddeliteľne späté s týmto systémom, možno udržiavať len do určitej miery. Je jasné, že Parížska dohoda neprináša včasné riešenie problému zmeny klímy. Úroveň ambícií v oblasti životného prostredia treba ešte viac zvýšiť. Znamená to, že treba upustiť od bezplatných kvót. To však zároveň znamená, že znova nastáva problém úniku uhlíka, a to na strane dovozu aj na strane vývozu.

5. Právo Svetovej obchodnej organizácie a regulácia výrobných procesov, ktoré nesúvisia s charakteristickými vlastnosťami výrobku

Pred tým, než sa budeme venovať samotnému mechanizmu CBAM, je vhodné bližšie sa pozrieť na otázku regulácie výrobných procesov, ktoré nesúvisia s charakteristickými vlastnosťami výrobku, v medzinárodnom obchodnom práve. Ako sa vysvetľuje v predchádzajúcom texte, táto otázka nie je stredobodom regulačného úsilia, ktoré sa viac zameriava na reguláciu charakteristických vlastností výrobkov. Zavedenie opatrení na regulovanie takýchto procesov odráža vývoj opodstatnených obáv obchodujúcich krajín a ich regulačných orgánov. Sú však relatívne zriedkavé a až na niekoľko výnimiek zvyčajne nebývajú kontroverzné ⁽⁸²⁰⁾.

Treba chápať, prečo je obchodná inštitúcia v Ženeve vo vzťahu k takýmto opatreniam zdržanlivá. Ako sa vysvetľuje v predchádzajúcom texte, aj v prípade regulácie charakteristických vlastností výrobkov viaceré vnútroštátne právne predpisy spôsobujú fragmentáciu trhov a znižujú prínosy obchodu, hoci ide o kompromis, ktorý sa v rámci systému akceptuje. Regulácia postupov a výrobných metód, ktoré nesúvisia s výrobkom, tento účinok ešte viac prehĺbuje. Domáci výrobca jedného z členov WTO môže teoreticky potrebovať nielen 163 rôznych verzií svojho výrobku, ale aj 163 rôznych výrobných liniek. To nielen brzdí úspory z rozsahu a využívanie komparatívnej výhody, ale ich úplne potláča, pretože spôsobuje praktickú nemožnosť dosiahnutia úspor z rozsahu. Okrem toho sa môže iný člen oprávnené sťažovať, že takáto regulácia je relatívne rušivá pre jeho kalkul v oblasti domácej politiky. Môže napríklad potvrdiť, že na životnom prostredí mu záleží v rovnakej miere, ale že má relatívne chudobné obyvateľstvo, ktoré musí prioritne nakrmiť. Ak by všetci 164 členovia WTO mali prijať predpisy regulujúce postupy a výrobné metódy, ktoré nesúvisia s výrobkami, vo všetkých záležitostiach, ktoré sa ich týkajú, celý medzinárodný obchodný systém by pravdepodobne prestal fungovať.

Pri výklade a uplatňovaní práva však nemožno vychádzať z hypotetického zámeru malej skupiny ľudí, ktorí sa zúčastňovali na rokovaníach o dohode. Naopak, musíme sa pozrieť na samotné právo, t. j. na slová, ktoré sa v zmluve skutočne uvádzajú, a skúmaním ich formy a štruktúry porozumieť ich účelu.

Faktom však zostáva, že právo WTO ako také nezakazuje reguláciu postupov a výrobných metód, ktoré nesúvisia s výrobkami. Keď sa v roku 1947 písala pôvodná Všeobecná dohoda o clách a obchode, autori na to možno nemysleli.

Ide o objektívny pojem „zámer“ alebo „predmet a účel“. Je to to isté, ako keď sa pozrieme na kladivo a chápeme, že je na klinec, a keď sa pozrieme na skrutkovač, chápeme, že je na skrutky.

⁽⁸²⁰⁾ Ide najmä o veci USA – krevety/korytnačky, USA – tuniak/delfín a ES – tulene. EÚ už má zavedené opatrenia tohto druhu, napríklad opatrenia, ktoré sa vzťahujú na geneticky modifikované organizmy, ochranu zvierat v čase porážky, využívanie testovania na zvieratách pri vývoji kozmetických výrobkov, označovanie vajec, používanie nášľapných pascí, predaj mačacej a psej kožušiny a zabíjanie tuleňov.

Okrem toho musíme hlavne chápať, že veľká časť právnych predpisov, azda viac ako 90 %, nie je o tom, ako sa má právo vykladať abstraktne, odlúčene od akejkoľvek konkrétnej skutkovej okolnosti, ale naopak, ako sa má uplatňovať na konkrétnu skutkovú okolnosť. To platí najmä v prípade Dohody o založení WTO, ktorá je plná konštruktívnej nejednoznačnosti, t. j. pravidiel napísaných všeobecne a abstraktne v záujme uľahčenia dohody. Preto napríklad vo veci krevety/korytnačky, v ktorej rozhodcovia WTO súhlasili s tým, že korytnačky môžu byť „vyčerpateľným prírodným zdrojom“ v zmysle článku XX písm. g) ⁽⁸²¹⁾, hoci to pôvodní autori pravdepodobne nemali na mysli, rozhodcovia neprekrucovali ani neskresľovali právne predpisy nenáležitým spôsobom. Jednoducho vyvážene a opodstatnene uplatňovali právne postupy na nové skutkové okolnosti vyplývajúce z dnešnej doby, čo aj museli urobiť.

Keď si teda dôkladne prezrieme GATT, v skutočnosti v nej nenájde žiadny zákaz regulácie postupov a výrobných metód, ktoré nesúvisia s výrobkami. Nemožno povedať, že nejakým spôsobom porušujú pravidlá proti kvantitatívnym obmedzeniam alebo faktickej diskriminácii ako takej, ani že sú neopodstatnené. Článok XX GATT 1994 neobsahuje územné obmedzenie ⁽⁸²²⁾. Naopak, zdá sa, že určité pododseky, ako napríklad pododsek e) („týkajúci sa výrobkov vyrobených väzňami“), jasne naznačujú, že takéto opatrenia sú možné. V samotnom úvodnom odseku článku XX sa odkazuje na „krajiny, v ktorých prevládajú rovnaké podmienky“, čím sa čitateľ zjavne nabáda, aby posudzoval nielen charakteristické vlastnosti regulovaného výrobku, ale aj podmienky prevládajúce v tretej krajine alebo v tretích krajinách.

Následne treba porozumieť, ako sa v tomto systéme dosahuje primeraná rovnováha medzi prijateľnou reguláciou postupov a výrobných metód, ktoré nesúvisia s výrobkami, a reguláciou postupov a výrobných metód, ktoré nesúvisia s výrobkami, ktorá by už bola nadmerná. Kľúčom je test nevyhnutnosti, najmä ak sa uplatňuje v súvislosti so spoločným statkom, akým je klíma, t. j. keď zo samotnej povahy riešeného problému vyplýva, že si vyžaduje reguláciu postupov a výrobných metód, ktoré nesúvisia s výrobkami. Napokon sa tak dostávame k mechanizmu CBAM a právu WTO.

6. Mechanizmus kompenzácie uhlíka na hraniciach a právo Svetovej obchodnej organizácie

EÚ si plne uvedomuje, aký je tento problém zložitý a kontroverzný, a preto sa už roky zapája do diskusií so svojimi obchodnými partnermi a s inými krajinami s cieľom riešiť problém emisií uhlíka a zmeny klímy. Uskutočnila sa rozsiahla výmena informácií a analýz zameraných na tento výsledok, čo pokračuje aj dnes. V určitom bode však vyjde najavo, že okrem prebiehajúcich

⁽⁸²¹⁾ Správa odvolacieho orgánu, *United States – Import prohibition of certain shrimp and shrimp products* (Spojené štáty – Zákaz dovozu niektorých druhov kreviet a výrobkov z kreviet), body 127 – 134.

⁽⁸²²⁾ Správa poroty GATT vo veci USA – tuniak (EHP), body 5.14 – 5.20; správa odvolacieho orgánu vo veci USA – krevety, bod 133 [v ktorej sú úvahy založené na poznámke, že príslušný druh korytnačiek migruje aj do vŕd USA, bez toho, aby sa rozhodlo v otázke, či sa uplatňuje implicitné územné obmedzenie v článku XX písm. g)].

diskusí sú potrebné aj ďalšie kroky, aj keby museli byť autonómne. Do tohto bodu sme sa už dostali. Núdzová situácia v oblasti klímy je mimoriadne závažná a stupňuje sa. Je naliehavo potrebné konať. Vyžadujú si to európski občania. Jednoducho neakceptujú, že členstvo vo WTO a účasť na medzinárodnom obchodnom systéme má za následok, že musíme nečinne sedieť, kým je naša planéta v plameňoch. Rovnako ani európski spotrebitelia nebudú akceptovať, že musia naďalej používať tovar, za ktorý nebola zaplatená cena uhlíka, čím sa problém alebo aspoň zodpovednosť za tento problém zhadzuje na plecia niekoho iného. Občania EÚ sa skutočne dožadujú nájdenia nových spôsobov uvažovania o medzinárodnom obchodnom práve, jeho výkladu a uplatňovania, aby sa mohli riešiť ich oprávnené obavy. Ako vysvetlíme v nasledujúcom texte, EÚ v tejto súvislosti v ďalšom kroku veľmi dôkladne vybrala primerane dostupné opatrenie najmenej obmedzujúce obchod, ktoré ako jediné predstavuje regulačný stimul podnecujúci ostatné krajiny, aby nasledovali jej príklad.

6.1. Systém obchodovania s emisiami/mechanizmus CBAM ako celok

V prvom rade treba uviesť, že touto záležitosťou sa možno rozumne a primerane zaoberať len tak, že sa pozrieme na systém ETS/mechanizmus CBAM ako celok. Dôvodom je, že mechanizmus CBAM bol navrhnutý tak, aby dovŕšoval a dopĺňal systém ETS, a je od neho závislý. Navrhovateľov môže nepochybne viac zaujímať mechanizmus CBAM, keďže sa vzťahuje na dovoz, a v menšej miere systém ETS, keďže sa na dovoz nevzťahuje. To, čo sa primerane považuje za predmet diskusie, však neurčuje subjektívny obchod alebo vnímané právne záujmy navrhovateľov, alebo by to aspoň nemali určovať.

V judikatúre WTO sa značná pozornosť venuje tomu, čo predstavuje „sporné opatrenie“. Zvyčajne sa na to dôkladne zameriavajú najmä právnici. Od začiatku chcú mať jasno v tom, o aké „sporné opatrenie“ ide, a túto analytickú jasnosť si udržiavajú v priebehu celého prípadu. Otázka tak znie, či je „sporné opatrenie“ v rozpore s povinnosťou, či „sporné opatrenie“ opodstatňuje výnimka atď. Tento prístup má určite svoje výhody. Do debát vnáša určitú analytickú jasnosť a poriadok. Rovnako ako vo všetkom však dobrého veľa škodí. Pravdupovediac, otázka, o aké „sporné opatrenie“ ide, je vo všeobecnosti oveľa rafinovanejšia. Mohlo by sa napríklad začať identifikovaním konkrétneho právneho predpisu uvedený v dokumente. Potom by sa mohlo dospieť k tomu, že predmetom záujmu je konkrétny článok, možno konkrétny odsek alebo pododsek alebo dokonca konkrétny vetný úsek. Následne by sa však mohlo dospieť k tomu, že predkladanú sťažnosť možno pochopiť len odvolaním sa na iné ustanovenia toho istého právneho predpisu. Do akej miery sú súčasťou „sporného opatrenia“ alebo len súčasťou kontextu, v ktorom „sporné opatrenie“ existuje, často vôbec nie je jasné. Ak identifikované ustanovenie obsahuje kvalifikačné vyjadrenie, je „sporné opatrenie“ všeobecným pravidlom alebo výnimkou, alebo obomi, samostatne či spolu? Vec sa môže ešte viac skomplikovať, keď treba preskúmať viaceré dokumenty alebo uvažovať nielen nad slovami na strane daného legislatívneho ustanovenia, ale aj nad tým, ako sa v praxi uplatňujú na konkrétnu skutkovú okolnosť. Ešte komplikovanejšie je, ak sa navrhovateľ usiluje identifikovať „sporné opatrenie“ nie priamym

odvolaním sa na konkrétne pojmy použité v obecnom práve, ale použitím abstraktnejších pojmov, ktoré si sám zvolil.

Odpoveď na túto otázku znie, že hoci je odôvodnené robiť to, čo je potrebné na splnenie procedurálnej požiadavky, aby bolo „sporné opatrenie“ náležite identifikované, nemalo by sa to preháňať. Ako už bolo uvedené v predchádzajúcom texte, napríklad navrhovatelia sa nepochybne budú chcieť zamerať na mechanizmus CBAM, no nemalo by ich to oslobodiť od jeho náležitej analýzy v kontexte systému ETS, ani by im to nemalo umožniť ignorovať celkovú formu a štruktúru systému ETS/mechanizmu CBAM. Ak navrhovatelia v zásade uznávajú, že opatrenie tohto druhu je možné (čo by aj mali), neboli by sme nútení čítať zdĺhavé argumenty proti regulácii postupov a výrobných metód, ktoré nesúvisia s výrobkami, ako takej. Pokiaľ to naznačuje, že musí existovať konkrétny aspekt systému ETS/mechanizmu CBAM, ktorý navrhovatelia môžu chcieť spochybniť, ako napríklad rozsah výrobkov, mali by sme očakávať, že od začiatku bude náležite identifikovaný. A tak ďalej.

V judikatúre WTO okrem toho existuje jedna veta v súlade s predchádzajúcim tvrdením, z ktorej vyplýva, že prináleží navrhovateľovi, aby identifikoval, o aké „sporné opatrenie“ ide. Od toho sa možno náležite odraziť. Navrhovateľ by mal koniec koncov vedieť, na čo sa sťažuje. Nie je úlohou odporcu alebo poroty, aby hádali, na čo sa sťažuje. Napriek tomu má toto tvrdenie určite svoje obmedzenia. Napríklad bolo by možno spravodlivé povedať, že jedným z následkov niektorých prípadov „nadbytočného právneho úsilia“, ktoré sa niekedy vyvíja v rámci sporov WTO, je to, že po analýze prípadu sa právnici usilujú zmanipulovať proces umelým vymedzením toho, o čom tvrdia, že je „sporným opatrením“. Za mierne zjednodušený, ale zjavný príklad možno považovať prípad, že ak sa v článku 1 ukladá 20 % daň na domáce výrobky a v článku 2 sa ukladá 20 % daň na dovoz, nemožno sa opodstatnene usilovať obmedziť vymedzenie pojmu „sporné opatrenie“ na článok 2 a následne tvrdiť, že ide o diskrimináciu. V extrémnom prípade som zažil, že navrhovateľ vymedzil údajné „sporné opatrenie“ pomocou abstraktných pojmov, ktoré si sám vymyslel, ktoré vo svojej podstate porušovali príslušnú povinnosť, a následne jednoducho tvrdil, že takéto opatrenie existuje, hoci chýbali akékoľvek priame alebo presvedčivé dôkazy v tomto zmysle.

S touto diskusiou súvisí skutočnosť, že Dohovor WTO o pravidlách a postupoch pri urovnávaní sporov sa vykonáva a uplatňuje tak, že mandát poroty sa vymedzuje len na žiadosť poroty. Do mandátu nie je začlenená žiadna žalobná odpoveď (hoci je to niečo, čo sa mohlo urobiť). Takáto žalobná odpoveď by odporcovi dala možnosť vyjadriť sa, či opis „sporného opatrenia“, ktorý predložil navrhovateľ, považuje za opodstatnený (a nie nedostatočne inkluzívny alebo príliš inkluzívny).

Opäť tu platí odpoveď, že by sa to nemalo preháňať. Hoci sa od navrhovateľov očakáva, že identifikujú „sporné opatrenie“, nemali by mať možnosť umelo a nespravodlivo riadiť priebeh prípadu, a to ani spôsob, akým porota nakoniec vypracuje svoju analýzu, bez zohľadnenia

opodstatnenejšieho a objektívneho stanoviska k tomu, čo je alebo by malo byť predmetom diskusie.

6.2. Rozsah výrobkov, faktická diskriminácia a integrovaný alebo vonkajší prístup k povinnostiam a právam podľa práva Svetovej obchodnej organizácie

Na základe nedávnych skúseností z podobných prípadov môžeme očakávať, že jednou z otázok, ktoré sa môžu naskytnúť, bude rozsah výrobkov a údajná faktická diskriminácia. Argument znie takto: tu máme výrobok, na ktorý sa vzťahuje systém ETS/mechanizmus CBAM; tu máme iný výrobok, na ktorý sa nevzťahujú a ktorý prvému výrobku do určitej miery konkuruje; ja vyrábam alebo by som chcel vyrábať výrobok, na ktorý sa vzťahuje systém ETS/mechanizmus CBAM; regulačný účel nie je relevantný; takže dochádza k porušeniu pravidiel nediskriminácie. Pokračujeme v analýze podľa článku XX GATT 1994, podľa ktorej dôkazné bremeno nesie odporca.

Tento typ argumentu je v mnohých ohľadoch nesmierne neadekvátny, z právneho aj intelektuálneho hľadiska, z dôvodov vysvetlených v predchádzajúcom texte. Jeho podstatou je pojem faktická diskriminácia, z ktorej zostala prakticky „prázdna schránka“, t. j. malá alebo dokonca neexistujúca prekážka na ceste k článku XX GATT 1994. Ako sa vysvetľuje v predchádzajúcom texte, nemožno zmysluplne porovnávať dva odlišné výrobky; musíme posudzovať celú kategóriu na oboch stranách porovnania. Nemožno odôvodnene ignorovať skutočnosť, že situácia, na ktorú sa sťažuje, vyplýva aspoň čiastočne z rozhodnutí, ktoré prijalo výrobné odvetvie navrhovateľa alebo ktoré (údajne) prijme v budúcnosti. Takisto nemožno odôvodnene ignorovať regulačný účel. Problém je v tom, že ak sa ako odporca usilujeme tieto body obhájiť – neúspešne (pretože právne karty boli v tejto chvíli rozdane v prospech navrhovateľa) – pri zohľadnení článku XX dospejeme do pozície „porušovateľa“ pravidiel proti diskriminácii na základe pôvodu, a to veľmi binárne (buď ho porušujeme, alebo nie, iná možnosť neexistuje). Keby sme sa usilovali vysvetliť, že naše opatrenie je skutočne nestranné, narazili by sme na rovnaké typy argumentov ako argument, s ktorým sme práve prehrali. To neľahčuje spravodlivé vypočutie obhajoby.

V skutočnosti sa stalo toto.

Po prvé, rozsah výrobkov, na ktoré sa vzťahuje systém ETS, bol vybraný so zameraním sa na sektory s relatívne vysokými emisiami uhlíka, ale takisto s prihliadnutím na to, čo je administratívne realizovateľné (v Dohode o uplatňovaní sanitárnych a fytosanitárnych opatrení sa odkazuje na to, čo je primerane dostupné, pričom sa zohľadňuje technická a ekonomická realizovateľnosť). Nik nemôže rozumne tvrdiť, že stanovením rozsahu výrobkov, na ktoré sa vzťahuje systém ETS, sa EÚ dopúšťala faktickej diskriminácie proti dovozu. Systém ETS sa na dovoz vôbec neuplatňuje. Práve naopak. Zavedením systému ETS EÚ autonómne zvýšila svoju úroveň svojich ambícií v oblasti životného prostredia, pričom výrobu na domácom trhu zaťažila

bremenom, ktoré na dovoz vôbec neuválila. Znamená to, že systém ETS predstavuje obrátenú diskrimináciu. Inými slovami, v rámci systému ETS sa s dovozom zaobchádza výhodnejšie než s domácimi výrobkami. Označiť to pojmom faktická diskriminácia by bolo skutočne surreálne.

Po druhé, v rámci mechanizmu CBAM sa uplatňuje rovnaký východiskový bod ako v rámci systému ETS s cieľom doplniť regulačnú štruktúru a eliminovať obrátenú diskrimináciu. V rámci regulácie sa preto rozsah výrobkov, na ktoré sa vzťahuje mechanizmus CBAM, výslovne identifikuje na základe objektívnych kritérií vrátane emisií uhlíka a rizika úniku uhlíka, pričom sa zohľadňuje to, čo sa dá v rozumnej miere v tejto chvíli dosiahnuť, pokiaľ ide o technickú a ekonomickú realizovateľnosť.

Po tretie, určite nastane prípad, keď niektorí členovia WTO budú vyrábať alebo tvrdiť, že chcú vyrábať výrobok, na ktorý sa vzťahuje systém ETS/mechanizmus CBAM, ktorý do určitej miery konkuruje výrobku, na ktorý sa systém ETS/mechanizmus CBAM nevzťahuje alebo ešte nevzťahuje. V súlade s výkladom a uplatňovaním práva WTO k dnešnému dňu by bolo nemožné navrhnúť opatrenie bez takéhoto výsledku.

Po štvrté, v otázke, akou je zmena klímy, od člena WTO, ktorý sa usiluje o reguláciu zdola nahor, nemožno rozume očakávať, že zreguluje všetko naraz. Členovia WTO smú pri regulácii k zložitému a rozsiahlemu problému pristupovať postupne. To robí aj EÚ, pričom už prebiehajú diskusie a úvahy o rozšírení systému ETS/mechanizmu CBAM na ďalšie odvetvia.

Po piate, žiadna z uvedených skutočností nezľahčuje základnú poznámku, že systém ETS/mechanizmus CBAM je nestranný, že sleduje výlučne environmentálny cieľ a že nepredstavuje prostriedok svojvoľnej alebo neopodstatnenej diskriminácie medzi krajinami, v ktorých existujú rovnaké podmienky, ani skryté obmedzenie medzinárodného obchodu. Inými slovami, oveľa lepším prístupom je namiesto rozvetveného hľadiska prijať integrované alebo jednotné hľadisko. A každá takáto integrovaná analýza musí byť takisto riadne nastavená, aby sa zohľadnili také prvky ako relatívna odľahlosť údajných konkurenčných vzťahov, relatívna tendencia krajiny mimo EÚ vyrábať príslušný výrobok v porovnaní s iným výrobkom a relatívna nevierohodnosť tvrdenia, že celý systém ETS/mechanizmus CBAM zriadila EÚ nie z environmentálnych, ale z protekcionistických dôvodov. V skutočnosti by sme mohli poznamenať, že navrhovatelia by pravdepodobne vôbec nemali útočiť na EÚ, ale mali by jej ďakovať za to, že si vzala na plecia veľkú časť regulačného zaťaženia súvisiaceho s riešením zmeny klímy – ďalšie úsilie v oblasti životného prostredia, na ktorom navrhovatelia vlastne parazitujú.

Po šieste, navrhovatelia predkladajúci takéto argumenty by si mali dávať veľký pozor na to, čo si želajú. Právo WTO neprikazuje, ako sa majú vykonávať nepriaznivé zistenia poroty. Zistenie o diskriminácii možno vykonať zosúladením buď s nižším, alebo s vyšším štandardom. Ak to najlepšie, čo navrhovateľ môže urobiť, je sťažovať sa, že daný výrobok patrí do rozsahu výrobkov, a iný nie, jednoduchým riešením by bolo vykonať takéto zistenia rozšírením rozsahu výrobkov systému ETS/mechanizmu CBAM, čo by samozrejme nebol výsledok, o ktorý

navrhovatelia v skutočnosti usilovali. Predložením prípadu by navrhovateľ v skutočnosti urobil environmentálnym záujmovým skupinám v EÚ veľkú láskavosť. Potenciálni navrhovatelia by si preto pred konaním možno mali dôkladne premyslieť, čo sa usilujú dosiahnuť, a nemali by sa nechať zmiasť nadšenými právnikmi, ktorí budú mať samozrejme svoju vlastnú agendu.

6.3. Výlučne legitímne ciele politiky

Jedným z bodov, ktoré sa v súdnom spore určite vyskytnú, je otázka, aké ciele EÚ sleduje prijatím systému ETS/mechanizmu CBAM. EÚ vysvetlí, že sleduje environmentálny cieľ a usiluje sa riešiť zmenu klímy znížením emisií uhlíka ⁽⁸²³⁾. Niet žiadnych pochybností o tom, že to bez problémov spĺňa požiadavky článku XX písm. g) GATT 1994, v ktorom sa odkazuje na „zachovanie vyčerpatelných prírodných zdrojov“, alebo že mechanizmus CBAM sa stáva účinným v spojení s obmedzeniami výroby alebo spotreby na domácom trhu. Takisto to patrí do rozsahu pôsobnosti článku XX písm. a) (verejná morálka). Nič nebráni tomu, aby sa pododseky článku XX prekrývali. V súvislosti s týmto opatrením v tomto prípade nemôžeme poprieť aspekt verejnej morálky, čo má svoje dôsledky. Konkrétne pojem súbežná obhajoba (ktorý by odrážal pojem súbežné povinnosti) zatiaľ nebol v práve WTO podrobne rozvinutý. Znamená to, že toto opatrenie by sme nemali deliť na prvok týkajúci sa verejnej morálky a prvok týkajúci sa životného prostredia (čo by tak či onak bolo v tomto prípade určite nemožné) a analyzovať každý prvok osobitne v rámci každej výnimky. Obhajoby by sme nemali posudzovať ani subsidiárne, t. j. najskôr celé opatrenie podrobiť testu environmentálneho cieľa a následne celé opatrenie podrobiť testu cieľa týkajúceho sa verejnej morálky. Namiesto toho obhajoby prebiehajú súbežne: ide o jedno opatrenie s dvojakým cieľom. Osobitným dôsledkom toho je, že prípadná alternatíva, ktorú navrhovateľ navrhne, musí rovnakou mierou prispievať k obom legitímnym cieľom politiky, k čomu sa ešte vrátíme v nasledujúcom texte.

Navrhovatelia budú pravdepodobne tvrdiť, že cieľom alebo jedným z cieľov mechanizmu CBAM je zvýšiť príjmy. To však nie je úplne pravda. Rovnako ako pri mnohých takýchto opatreniach sa od systému ETS/mechanizmu CBAM opodstatnene očakáva, že aspoň z krátkodobého hľadiska bude mať za následok zmenu správania a zvýšenie príjmov. Dane majú často oba dôsledky a zriedkavo sú nastavené tak, aby podnietili výlučne zmenu správania (t. j. zakazujúce) alebo výlučne zvýšenie príjmov (t. j. bez vplyvu na správanie). Faktom však zostáva, že v ideálnom svete, ku ktorému by EÚ chcela dospieť, by všetci jej obchodní partneri zaviedli stanovovanie cien uhlíka a nik by neplatil poplatok v rámci mechanizmu CBAM. Zvyšovanie príjmov je v každom prípade absolútne prijateľný úkon pre všetkých členov WTO a robia tak neustále, a preto sa v dôsledku skutočnosti, že systém ETS/mechanizmus CBAM môže aspoň z krátkodobého hľadiska priniesť takýto výsledok, určite nevymyká z rozsahu pôsobnosti článku XX GATT 1994.

⁽⁸²³⁾ Ako už bolo uvedené, relevantné sú alebo môžu byť ďalšie všeobecné výnimky vrátane výnimiek podľa článku XX písm. b) (opatrenia na ochranu života alebo zdravia ľudí, zvierat alebo rastlín), článku XX písm. a) (verejná morálka) a článku XX písm. d) (opatrenia potrebné na zabezpečenie súladu s právom alebo právnymi predpismi, ktoré nie sú v súlade s GATT 1994).

Samozrejme tu je dôležitý pojem „výlučne“. Inými slovami, budú sa musieť uistiť, že forma a štruktúra systému ETS/mechanizmu CBAM nenaznačuje, že ich cieľom je diskriminácia medzi krajinami, v ktorých prevládajú rovnaké podmienky, ani že vytvárajú nadbytočné prekážky v medzinárodnom obchode (t. j. že sú protekcionistické).

Relatívne často sa stretávame s príliš horlivými navrhovateľmi, ktorí sa usilujú presvedčiť rozhodcov, aby v tejto veci rozhodli v ich prospech. To by bolo ako uzemňujúci úder, po ktorom by bolo zbytočné zvažovať zvyšnú časť článku XX. Naznačovalo by to, že člen WTO, ktorý je odporcom, vo svojich právnych predpisoch aj v súdnom spore klame o účele opatrenia. Vo všeobecnosti to tak nie je a v každom prípade by to bolo mimoriadne ťažké zistiť. Rozhodcovia pochopiteľne neradi konštatujú, že odporca koná v zlej viere. Vo veci sa preto takto nerozhoduje. Namiesto toho sa rozhodne tak či onak na základe preskúmania konkrétnych prvkov systému ETS/mechanizmu CBAM v kontexte testu nevyhnutnosti, ku ktorému sa vrátíme v nasledujúcom texte.

6.4. Riešenie úniku uhlíka na strane dovozu len ako nevyhnutný prostriedok na dosiahnutie legitímnych cieľov politiky

Môžeme takisto očakávať, že navrhovatelia budú opakovane tvrdiť, že EÚ prijíma kroky na riešenie úniku uhlíka na strane dovozu len preto, lebo nechce, aby sa jej priemysel presunul do zahraničia, z dôvodov priemyselnej politiky. Budú tvrdiť, že to je samotný cieľ a že to postačuje na stanovenie protekcionistickej povahy týchto opatrení. V samotných opatreniach sa však podrobne vysvetľuje, ako je úplne zřejmé z kontextu a formy a štruktúry týchto opatrení, že sa nimi rieši problém úniku uhlíka na strane dovozu nie ako samotný cieľ, ale len ako nevyhnutný prostriedok na dosiahnutie ústredného environmentálneho cieľa. Ide o nepatrný, ale dôležitý rozdiel.

6.5. Nestrannosť: systém ETS/mechanizmus CBAM je vždy nastavený podľa emisií uhlíka

S prihliadnutím na predchádzajúce diskusie o pojme faktická diskriminácia treba poznamenať, že systém ETS/mechanizmus CBAM je nestranný, pretože je vždy nastavený podľa emisií uhlíka. Jeho cieľom je preto len zaistiť, aby sa za všetky relevantné výrobky vyrábané alebo predávané v EÚ aspoň raz zaplatila cena uhlíka. Ak sa cena uhlíka nezaplatila v krajine mimo EÚ, platba bude splatná v rámci mechanizmu CBAM. Ak sa cena uhlíka zaplatila v krajine mimo EÚ, nebude splatná žiadna platba v rámci mechanizmu CBAM.

V tejto súvislosti je dôležité dôkladne sa zamyslieť nad tým, čo si predstavujeme pod pojmom diskriminácia na základe pôvodu. Tento pojem v skutočnosti znamená to, že s dvomi rovnakými výrobkami sa zaobchádza odlišne len pre ich pôvod. Ak sa s nimi zaobchádza odlišne z akéhokoľvek iného dôvodu, nehovoríme vôbec o diskriminácii na základe pôvodu, ale

o diskriminácii na základe akejkolvek inej odlišnosti. Rozdiel pritom nespočíva v tom, či bola zaplatená cena uhlíka. Inými slovami, keď sa úspešne preukáže, že systém ETS/mechanizmus CBAM je v súlade s článkom XX GATT 1994, dospeje sa k logickému záveru, že vôbec nejde o faktickú diskrimináciu. Z toho vyplýva pripomienka, že v skutočnosti nejde, alebo by aspoň nemalo ísť, o rozvetvenú analýzu, ale skôr o integrovanú alebo jednotnú analýzu.

Navrhovatelia sa nepochybne budú usilovať preskúmať prípadné rozdiely medzi systémom ETS a mechanizmom CBAM. Takéto rozdiely určite existujú, a to z viacerých veľmi dobrých dôvodov. Systém ETS je napríklad systémom stropov a obchodovania. Takýto systém stropov a obchodovania na strane dovozu by nemohol existovať bez zavedenia kvantitatívnych obmedzení, ktoré by viac obmedzovali obchod. Ako regulačný orgán v každom prípade nemôžeme mať ambíciu zavádzať stropy pre výrobu v krajinách mimo EÚ. EÚ pevne verí, že všetky rôzne rozdiely, ktoré existujú, vyplývajú výlučne z legitímnych cieľov politiky, ktoré sleduje, so zohľadnením toho, čo sa dá v rozumnej miere dosiahnuť z technického a ekonomického hľadiska. V prípadnom súdnom spore sa tieto záležitosti bezpochyby môžu preskúmať podrobnejšie.

6.6. Kľúčový prvok opatrenia: regulačný stimul na stanovovanie ceny uhlíka a nevhodnosť dane založenej na zásade krajiny určenia

Z predchádzajúcich diskusií by už malo byť zjavné, že kľúčovým prvkom opatrenia je regulačný stimul, ktorý má krajiny mimo EÚ podnietiť, aby zaviedli vlastné stanovovanie cien uhlíka, a to aspoň na vývoz do EÚ. Toto regulačné „postrčenie“ je určené na to, aby sa prekonal neprieťahnosť na úrovni Parížskej dohody a aby sa urýchlili alebo vyvolali potrebné kroky v prípade ostatných krajín. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že EÚ nepodmieňuje prístup na svoj trh pomocou biča. Namiesto neho používa cukríky. Znamená to, že vytvára situáciu, v ktorej vyvážajúci člen stojí pred rozhodnutím: buď nezavedie stanovovanie cien uhlíka a platí (EÚ) poplatky v rámci mechanizmu CBAM, alebo zavedie stanovovanie cien uhlíka, sám vyberá príslušné finančné prostriedky, prerozdeli ich podľa svojho uváženia a neplatí žiadne poplatky v rámci mechanizmu CBAM. Keď všetko ostatné zostane rovnaké, existuje nádej, že tento relatívne jednoduchý kalkul prinesie želaný výsledok. Okrem toho EÚ samozrejme dúfa, že tento proces sa môže preniesť až do stanovovania cien uhlíka pre domáci trh krajiny mimo EÚ a jej ostatné vývozné trhy, hoci to nie je priamo predmetom prijatých opatrení.

Táto vlastnosť potvrdzuje, že systém ETS/mechanizmus CBAM nie je daň, ale regulačné opatrenie. Otázkou, ktoré hmotnoprávne povinnosti podľa GATT 1994 možno použiť na posúdenie systému ETS/mechanizmu CBAM, t. j. či ide o pohraničné alebo vnútorné opatrenie, daň (priama alebo nepriama), alebo právny predpis, sa zaoberá určitá časť pseudotechnickej analýzy. To však nie je ani nemusí byť ťažiskom diskusie a nemali by sme sa strácať v podrobnostiach, keďže výsledok sa tým nezmení alebo by sa aspoň zmeniť nemal. Najjasnejšie tvrdenie, ktoré môžeme opodstatnene vysloviť, je, že systém ETS/mechanizmus CBAM je v podstate regulačné opatrenie zamerané na zmenu správania, ktorým sa sledujú výlučne legitímne ciele,

a v tejto chvíli je možnosťou najmenej obmedzujúcou obchod, ktorá je k dispozícii na riešenie naliehavého problému zmeny klímy.

Takisto by malo byť primerane jasné, že vytvorenie stimulu podnecujúceho krajiny mimo EÚ, aby zaviedli stanovovanie cien uhlíka, a to aspoň pre vývoz do EÚ, je legitímnym cieľom, hoci v určitom zmysle presahuje hranice územia. Vyplýva to z povahy klímy ako spoločného statku. EÚ sa nemôže európskou klímou zaoberať samotná. Klíme sa musíme nevyhnutne venovať ako celku.

Cena uhlíka založená na zásade krajiny určenia by neprispela k ústrednému legitímnemu cieľu politiky EÚ v rovnakej miere. Nevyvolala by rovnaké regulačné „postrčenie“ krajín mimo EÚ, pretože za stanovovanie cien uhlíka by krajina mimo EÚ nezískala žiadny kredit. Inými slovami, jednoducho by krajiny mimo EÚ nepodnietila zaviesť vlastné stanovovanie cien uhlíka. Okrem toho by na strane vývozu nemala rovnaký prínos k sledovanému legitímnemu cieľu (pretože by existovala úľava na dani). V neposlednom rade, hoci sa môže zdať, že subvencovanie alebo podporovanie vývozu posilňujú obchod, keď sa zohľadnia účinky odklonenia a presmerovania obchodných tokov, takéto opatrenia v skutočnosti zvyčajne prinášajú neefektívnosť, a prinajmenšom v tomto zmysle by viac obmedzovali obchod. K otázke subvencií sa ešte vrátíme, no v tejto chvíli môžeme opodstatnene konštatovať, že nevyhnutne relatívne rušivú povahu systému ETS/mechanizmu CBAM na strane dovozu dobre a primerane vyvažuje zhovievavosť na strane vývozu, vzhľadom na neexistenciu úľavy na dani, ktoré by boli spojené s daňou založená na zásade krajiny určenia.

6.7. Krajiny, v ktorých prevládajú rovnaké podmienky (pokiaľ ide o stanovovanie cien uhlíka): rôzne opatrenia zamerané na rozvojový cieľ

Ako sa vysvetľuje na začiatku tejto kapitoly, veľmi dôležitou časťou diskusie v súvislosti s Parížskou dohodou je rovnováha, ktorá sa musí dosiahnuť medzi environmentálnym cieľom a rozvojovým cieľom, a to najmä so zohľadnením nákladov na industrializáciu a znečisťovanie v minulosti. Ide čisto o záležitosť medzinárodnej politiky v oblasti zmeny klímy, ktorá je presne dôvodom, prečo diskusia uviazla a pravdepodobne sa v nej nepokročí včas.

Otázka, ktorú si ako právnici musíme klásť, však znie, či WTO z právneho hľadiska vyžaduje, aby EÚ začlenila rozvojový cieľ do systému ETS/mechanizmu CBAM. Odpoveďou na túto otázku je jednoznačné nie. Kľúčovým ustanovením je úvodný odsek článku XX GATT 1994, v ktorom sa odkazuje na krajiny, v ktorých prevládajú rovnaké podmienky. Otázne samozrejme je, aké sú príslušné podmienky, t. j. na základe akej metricky sa bude určovať rovnakosť alebo nerovnakosť. Zjavne to nemôžu byť všetky charakteristické vlastnosti krajiny, keďže žiadne dve krajiny nie sú rovnaké, a ak by to tak bolo, pojem „v ktorých prevládajú rovnaké podmienky“ by bol nadbytočný. Odpoveď znie, že touto metrikou môže byť len metrika určená v rámci opatrenia, ktoré sa prijíma, ktoré sa v tomto prípade týka životného prostredia, a nie rozvoja. Nič z textu článku XX ani iného ustanovenia GATT 1994 nás nenúti dospieť k inému záveru ani žiadny iný záver nepodporuje.

Neznamená to, že EÚ sa týmito záležitosťami nezaobera. Práve naopak. EÚ prijala celý rad sprievodných opatrení, ktoré sú určené na pomoc ostatným krajinám, najmä najmenej rozvinutým krajinám a rozvojovým krajinám, aby sa mohli prispôbiť novým opatreniam EÚ v oblasti životného prostredia a riešiť výzvy, ktoré prináša zmena klímy. Hlavné však je, že EÚ z právneho hľadiska nie je povinná zohľadňovať tieto obavy v rámci systému ETS/mechanizmu CBAM.

6.8. Riešenie úniku uhlíka na strane vývozu: subvencie, ale žiadne subvencie právne alebo fakticky podmienené vývozom

Teraz sa budeme krátko venovať poslednému dielu skladačky, ktorý sa týka problému úniku uhlíka na strane vývozu. Ako sme už vysvetlili, v prípade fiškálneho opatrenia sa v dohodách WTO stanovuje fungovanie zásady krajiny určenia. Znamená to, že sadzba dane, ktorá sa platí, je sadzba dane v krajine, v ktorej sa daný výrobok predáva. V súlade s tým sa poskytuje úľava na dani pri vývoze a ukladá sa daň v krajine určenia pri dovoze. Takéto dojednania sú vyňaté z práva WTO v oblasti subvencií ⁽⁸²⁴⁾.

Ako sme však už vysvetlili v predchádzajúcom texte, systém ETS/mechanizmus CBAM nie je daň, ale regulačné opatrenie, ktorého účelom je v podstate zmena správania, preto sa udeľuje kredit za cenu uhlíka zaplatenú v krajine mimo EÚ. Pokiaľ ide o regulačné opatrenia, neexistuje žiadny ekvivalent zásady krajiny určenia. Uplatňuje sa Dohoda o subvenciách a vyrovnávacích opatreniach. Znamená to, že ak sa poskytnú subvencie (napríklad v podobe bezplatných kvót), nesmú byť právne alebo fakticky podmienené vývozom. Išlo by o zakázané subvencie, v prípade ktorých by sa právne alebo fakticky nemohli využiť výnimky uvedené v článku XX GATT 1994.

Je však celkom možné, že EÚ môže poskytovať subvencie, ktoré sú k dispozícii neurčito, pokiaľ ide o predaj na domácom trhu a predaj na vývoz, ako sú subvencie na ekologickú inováciu. Na toto máme nárok práve preto, aby sme si udržali priemysel na svojom území; nie sme povinní sprístupňovať subvencie firmám vo všetkých častiach sveta ⁽⁸²⁵⁾. EÚ tak má v rukách legitímny nástroj politiky na riešenie problému úniku uhlíka na strane vývozu. V tejto súvislosti treba poznamenať, že z judikatúry jasne vyplýva, že skutočnosť, či je subvencia právne alebo fakticky podmienená vývozom, nevyplýva z dôvodu poskytnutia subvencie, ale skôr z toho, či sa viaže konkrétne na vývoz, čo by napríklad neplatilo v prípade subvencií pre ekologické technológie.

7. Záver

V súlade so všeobecnou témou tejto knihy a pomocou príkladu mechanizmu CBAM a vyváženosti povinností a práv EÚ v oblasti medzinárodného obchodného práva bolo cieľom tejto kapitoly

⁽⁸²⁴⁾ Dohoda o subvenciách a vyrovnávacích opatreniach, poznámka pod čiarou č. 1.

⁽⁸²⁵⁾ Článok III:8 písm. b) GATT 1994.

vysvetliť, ako možno a treba vykladať a uplatňovať právo so zohľadnením záujmov európskych občanov.

V prípade práva WTO, ktoré je plné konštruktívnej nejednoznačnosti, obzvlášť platí, že spôsob, akým sa právo uplatňuje, sa môže a mal by sa prispôbovať súbežne s vývojom príslušných skutkových okolností. Zmena klímy je dnes skutočným a naliehavým problémom, a to najmä pre európskych občanov. Od aktérov verejnej správy právom očakávajú, že nájdu riešenia páľčivých problémov dnešnej doby a náležite využijú pri tom právo. Práve tu zohráva Právny servis Komisie osobitnú úlohu, keďže kľúčom k účinnému dosiahnutiu tohto cieľa sú bohaté vedomosti a skúsenosti, ktoré sa spájajú so špecializovanou internou odbornou prípravou a odbornou činnosťou. Vďaka tomu majú právnici súbor zručností, ktorý im umožňuje presvedčať sudcov, že hoci musia zostať nestranní, určite by mali citlivo vnímať atmosféru danej doby.

V konečnom dôsledku práve občania volia zákonodarné orgány, ktoré tvoria právne predpisy, a tieto právne predpisy musia reagovať na ich oprávnené obavy. To platí aj pre medzinárodné obchodné právo.

ČASŤ



KOMISIA AKO ÚSTREDNÝ AKTÉR PRÁVA EÚ

- | | | |
|----|--|------------|
| 13 | Konanie o nesplnení povinnosti: hnacia sila
vývoja práva Európskej únie | 295 |
| 14 | Európska komisia: hlavný regulátor vnútorného
trhu Európskej únie | 309 |
| 15 | Príspevok Európskej komisie ku kvalite
právnych predpisov Európskej únie | 333 |
| 16 | Úloha sudcov Európskej únie vo vybraných
oblastiach práva verejnej služby
Európskej únie | 356 |

KONANIE O NESPLNENÍ POVINNOSTI: HNACIA SILA VÝVOJA PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE

Karen Banks a Gregor von Rintelen

1. Úvod

V základnom ustanovení práva EÚ o úlohe Európskej komisie, uvedenom v článku 17 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ), sa od tejto inštitúcie EÚ vyžaduje, aby „zabezpeč[ovala] uplatňovanie zmlúv, ako aj opatrení prijatých inštitúciami na ich základe“. Na tento účel Komisia dohliada na uplatňovanie práva Únie pod kontrolou Súdneho dvora. V článkoch 258 a 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) sa ustanovuje hlavný nástroj, pomocou ktorého Komisia plní svoj mandát: konanie o nesplnení povinnosti. Ak sa Komisia domnieva, že si členský štát nesplnil povinnosť, ktorá pre neho vyplýva zo zmlúv EÚ, je povinná vydať odôvodnené stanovisko po tom, čo umožní dotknutému členskému štátu predložiť pripomienky. Ak dotknutý členský štát nevyhoví stanovisku v lehote určenej Komisiou, Komisia môže vec predložiť Súdnemu dvoru. Ak Súdny dvor zistí, že členský štát si nesplnil povinnosť, ktorá vyplýva zo zmlúv, tento členský štát je povinný urobiť potrebné opatrenia, aby vyhovel rozsudku Súdneho dvora.

Hoci na základe článku 17 ZEÚ a článku 258 ZFEÚ sa Komisii ako strážkyni zmlúv EÚ prideliuje popredná úloha pri zabezpečovaní správneho uplatňovania práva EÚ, neudeľuje sa nimi monopolné právo podávať žaloby pre nedodržanie súladu s právom EÚ. Článok 259 ZFEÚ oprávňuje každý členský štát, ktorý sa domnieva, že iný členský štát nesplnil povinnosť, ktorá vyplýva zo zmlúv EÚ, predložiť vec Súdnemu dvoru.

Články 258, 259 a článok 260 ods. 1 ZFEÚ zostali nezmenené od Rímskej zmluvy – Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva, ktorá nadobudla účinnosť v roku 1958. Počas nasledujúcich revízií zmlúv EÚ sa článok 260 ZFEÚ zmenil tak, aby Súdnemu dvoru umožnil ukladať sankcie členským štátom, ktoré si neplnia povinnosti, podľa osobitných podmienok stanovených v článku 260 ods. 2 a 3 ZFEÚ.

Medzi pozoruhodné novšie rozsudky patrí rozsudok zo 16. júna 2022 vo veci C-328/20, Komisia/

Do 1. júla 2022 viedlo konanie o nesplnení povinnosti k 2 383 rozsudkom Súdneho dvora. Úplne prvý rozsudok podľa Rímskej zmluvy bol vynesený 19. decembra 1961 vo veci C-7/61, Komisia EHS/Taliansko.

Rakúsko (*Indexation des prestations familiales*), zameraný na boj proti diskriminácii migrujúcich pracovníkov na základe ich národnosti (Rakúsko konalo protiprávne, keď rodinné prídavky a rôzne daňové výhody pre pracovníkov prispôbovalo na základe štátu bydliska ich detí), a rozsudok z 28. júna 2022 vo veci C-278/20, Komisia/Španielsko (*Violation du droit de l'Union par le législateur*), v ktorom na základe sťažnosti podanej jednotlivcami Komisia vyhlásila, že španielsky režim zodpovednosti štátu za porušenia práva EÚ legislatívnymi aktmi je v rozpore so zásadou efektivity.

V tejto kapitole ukážeme, že konanie o nesplnení povinnosti je účinný prostriedok na zabezpečenie dodržiavania práva EÚ, a to najmä po krokoch, ktoré boli podniknuté na zvýšenie jeho efektívnosti (pozri oddiel 3 v nasledujúcom texte). Toto konanie slúži záujmom EÚ ako právneho spoločenstva tým, že sa prostredníctvom neho presadzujú pravidlá zmlúv EÚ. Okrem toho, aj pri zohľadnení osobitnej povahy tohto konania a úlohy, ktorú v ňom zohráva Komisia (pozri oddiely 2 a 4 nižšie), často slúži aj konkrétnym záujmom občanov tým, že zabezpečuje jednotlivé práva vyplývajúce z práva EÚ (oddiel 5).

2. Povaha konania o nesplnení povinnosti

V oznámení Komisie s názvom Právo EÚ: Lepšie výsledky pomocou lepšieho uplatňovania práva z roku 2017 (ďalej len „oznámenie z roku 2017“) sa zdôrazňuje, že „je mimoriadne dôležité, aby občania chápali povahu konania o [nesplnení] povinnosti a aby príslušným spôsobom vymedzili svoje očakávania. Mnohí predkladajú sťažnosti a očakávajú, že môžu získať finančnú alebo inú nápravu za porušenie práva EÚ. Sú sklamaní, keď zistia, že aj keď je konanie o [nesplnení] povinnosti určené na podporu všeobecného záujmu Únie, nemusí byť za každých okolností vhodným prostriedkom, ako reagovať na takéto situácie.“ Preto je vhodné vymedziť povahu, účel a z nich vyplývajúce obmedzenia konania o nesplnení povinnosti.

2.1. Malá (menšia) úloha Komisie, ale dôležitá úloha Súdneho dvora

Právomoc Komisie podľa článku 258 ZFEÚ sa obmedzuje na vydanie odôvodneného stanoviska a nie na vydanie rozhodnutia. Podľa článku 288 ZFEÚ stanoviská nemajú záväzný účinok, zatiaľ čo rozhodnutie je záväzné vo svojej celistvosti. V spojených veciach C-142/80 a C-143/80, *Amministrazione delle finanze dello Stato/Essevi a Salengo*, Súdny dvor zdôraznil, že Komisia nie je oprávnená na základe odôvodnených stanovísk ani iných vyjadrení o jej postoji v rámci konania o nesplnení povinnosti s konečnou platnosťou určovať práva a povinnosti členského štátu. Súdny dvor trval na tom, že stanoviská, ktoré Komisia vydáva podľa článku 258 ZFEÚ, majú právny účinok len v súvislosti so začatím konania na Súdnom dvore proti členskému štátu, ktorý údajne nesplnil svoje povinnosti vyplývajúce zo zmlúv EÚ.

Na rozdiel od Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele (Zmluva o ESUO), ktorá sa uplatňovala od 23. júla 1952 do 22. júla 2002, podľa článku 258 ZFEÚ sa právomoc z presunula

z Komisie na Súdny dvor. Podľa článku 88 Zmluvy o ESUO bol Vysoký úrad, predchodca Komisie, oprávnený prijímať záväzné rozhodnutia, ktorými sa konštatovala existencia porušenia tejto zmluvy, ktoré podliehajú konečnému odvolaniu na Súdnom dvore.

Aby teda Komisia získala záväzný akt, ktorým sa konštatuje porušenie práva EÚ zo strany členského štátu, musí podať žalobu na uvedený súd.

Napriek slabšej právomoci Komisie sa však v článku 258 ZFEÚ vyžaduje, aby Komisia dala dotknutému členskému štátu možnosť predložiť svoje pripomienky pred tým, než prijme nezáväzné odôvodnené stanovisko. Táto požiadavka odráža všeobecnú zásadu riadnej správy vecí verejných, aby sa zabezpečilo, že každý adresát aktu bude vypočutý pred tým, než sa prijme opatrenie, ktoré by naňho malo vplyv. Komisia túto požiadavku v praxi spĺňa zaslaním formálnej výzvy, v ktorej sa dotknutý členský štát vyzýva, aby predložil svoje pripomienky v určitej lehote – zvyčajne do dvoch mesiacov – od prijatia výzvy. Formálna výzva má dve funkcie. Po prvé, členskému štátu sa priznáva právo na vypočutie, pričom má možnosť rýchlo ukončiť porušenie, ak sa Komisii podarí presvedčiť tento členský štát, aby prijal jej stanovisko a z vlastnej vôle splnil požiadavky zmluvy. Po druhé, vo formálnej výzve sa vymedzuje predmet budúceho súdneho konania pred Súdnym dvorom.

Podľa ZFEÚ má Súdny dvor výlučnú zodpovednosť za rozhodovanie o existencii porušenia práva EÚ.

Ak Komisia nie je spokojná s odpoveďou členského štátu alebo ak žiadnu nedostane, prijme odôvodnené stanovisko, v ktorom dotknutý členský štát vyzve, aby prijal opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s jej odôvodneným stanoviskom v určitej lehote – zvyčajne do dvoch mesiacov – od prijatia stanoviska.

Postup, ktorý treba vykonať pred predložením veci Súdnemu dvoru, je zdĺhavý. V roku 2021 priemerné trvanie formálneho konania o nesplnení povinnosti pred podaním žaloby vrátane prípadov uzavretých v ranej fáze bolo 117 týždňov.

2.2. Deklaratórna povaha rozsudkov

Ak Súdny dvor súhlasí so stanoviskom Komisie k existencii porušenia práva EÚ, zistenie, že členský štát si nesplnil povinnosť vyplývajúcu zo zmlúv EÚ, má deklaratórnu povahu. Ako uviedla generálna prokurátorka Sharpston vo svojich návrhoch vo veciach týkajúcich sa premiestnenia žiadateľov o azyl [spojené veci C-715/17, C-718/17 a C-719/17, Komisia/Poľsko (Dočasný mechanizmus premiestnenia žiadateľov o medzinárodnú ochranu), bod 100], „[s]amotným účelom konania na Súdnom dvore teda nie je ukončiť vytýkané porušenie. Súdny dvor len konštatuje, že členský štát si nesplnil povinnosti, alebo žalobu zamietne. Súdny dvor po konštatovaní porušenia neuloží dotknutému členskému štátu nijaký príkaz. Je zodpovednosťou členského štátu, aby v prípade potreby prijal primerané opatrenia na zabezpečenie súladu s právom EÚ podľa článku 260 ods. 1 ZFEÚ.“ Následne aj po

rozsudku Súdneho dvora, v ktorom sa konštatuje nesplnenie povinnosti vyplývajúcej zo zmlúv EÚ, vnútroštátny akt, ktorý predstavuje porušenie, sa môže naďalej uplatňovať a môže byť naďalej účinný.

To môže viesť k situácii, k akej došlo aj vo veci C-261/20, Thelen Technopark Berlin. Napriek rozsudku Súdneho dvora vo veci C-377/17 (Komisia/Nemecko), v ktorom sa konštatovalo, že nemecký právny predpis, ktorým sa stanovujú minimálne tarify za služby poskytované architektmi a inžiniermi [*Honorarordnung für Architekten und Ingenieure* (HOAI)], je v rozpore s určitými ustanoveniami smernice 2006/123/ES o službách na vnútornom trhu, ten istý Súdny dvor vykladal právo EÚ tak, že vnútroštátny súd, ktorý prejednáva spor výlučne medzi súkromnými osobami, nie je povinný zrušiť uplatňovanie predpisu HOAI len na základe práva EÚ.

Tento na prvý pohľad rozpačitý výsledok vyplýva zo „základnej charakteristiky práva EÚ“, a to, že v spore patriacom podľa práva EÚ na vnútroštátny súd sa nemožno opierať o ustanovenie práva EÚ, ktoré nemá priamy účinok, s cieľom zrušiť uplatňovanie protichodného ustanovenia vnútroštátneho práva. Podľa ustálenej judikatúry sa samotnou smernicou nemôžu ukladať jednotlivcovi povinnosti, a preto sa na ňu nemožno odvolávať proti tomuto jednotlivcovi na vnútroštátnom súde (rozsudok Súdneho dvora vo veci C-573/17, Popławski, bod 59 a nasl.).

Súdny dvor však vo svojom rozsudku vo veci C-261/20 zdôraznil právo strany, ktorej vznikla ujma v dôsledku toho, že vnútroštátne právo nie je v súlade s právom EÚ, požadovať náhradu škody od dotknutého členského štátu za vzniknutú stratu alebo škodu.

2.3. Konanie medzi inštitucionálnymi aktérmi

Na rozdiel od návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktoré Súdnemu dvoru predkladá vnútroštátny súd podľa článku 267 ZFEÚ, jednotlivci nezohrávajú v konaní o nesplnení povinnosti žiadnu formálnu úlohu. Súdny dvor označuje prejudiciálne konanie, ktoré sa začína súdnym konaním začatým na vnútroštátnych súdoch, ako „základ súdneho systému EÚ“. V rámci konania sa vedie dialóg medzi Súdnym dvorom a súdmi členských štátov s cieľom zaručiť plné uplatňovanie práva EÚ vo všetkých členských štátoch a najmä súdnu ochranu práv, ktoré pre jednotlivca vyplývajú z práva Únie (pozri stanovisko Súdneho dvora 2/13 o návrhu dohody o pristúpení Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, body 175 – 176).

Hoci Komisia uznáva kľúčovú úlohu, ktorú zohrávajú jednotliví navrhovatelia v identifikácii problémov pri presadzovaní práva EÚ, ktoré majú vplyv na záujmy občanov a podnikov, ako sa zdôrazňuje v oznámení z roku 2017, a nadväzuje na túto úlohu, účelom konania o nesplnení povinnosti je predovšetkým objektívne stanoviť, či si členský štát nesplnil svoje povinnosti vyplývajúce zo zmlúv EÚ. Stranami konania o nesplnení povinnosti sú tak len i) Komisia ako inštitúcia poverená podporovaním všeobecného záujmu EÚ podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ a členský štát, ktorý údajne porušil právo EÚ, alebo ii) podľa článku 259 ZFEÚ členský štát,

ktorý je navrhovateľom, a členský štát, ktorý je odporcom, pričom Komisia je nestranným rozhodcom, ktorý má povinnosť zorganizovať konanie pred podaním žaloby, po ktorom musí vydať odôvodnené stanovisko. Jednotlivci nemôžu podávať žaloby proti Komisii, aby ju prinútili začať konania o nesplnení povinnosti.

3. Zvyšovanie účinnosti konania o nesplnení povinnosti

Na základe analýzy povahy konania o nesplnení povinnosti i v predchádzajúcom texte možno dospieť k záveru, že toto konanie nie je príliš silným nástrojom na presadzovanie práva EÚ. Tvorcovia zmlúv EÚ, Súdny dvor a Komisia, však vyvíjajú značné úsilie na zvýšenie účinnosti konania o nesplnení povinnosti.

3.1. Sankcie podľa článku 260 ods. 2 a 3 ZFEÚ

Ak Súdny dvor zistí, že členský štát si nesplnil povinnosť, ktorá vyplýva zo zmlúv EÚ, dotknutý členský štát je povinný urobiť opatrenia potrebné na to, aby vyhovel rozsudku Súdneho dvora, ako sa stanovuje v článku 260 ods. 1 ZFEÚ. Zmluvy EÚ pred Maastrichtskou zmluvou neobsahovali žiadny systém sankcionovania neplnenia tejto povinnosti. Jediné, čo Komisii zostávalo, bolo začať nové konanie o nesplnení povinnosti, v ktorom Súdny dvor žiadala, aby vyhlásil, že dotknutý členský štát si nesplnil túto povinnosť.

3.1.1. Sankcie za nerešpektovanie skoršieho rozsudku

S cieľom napraviť túto neuspokojivú situáciu sa Maastrichtskou zmluvou zaviedla možnosť uloženia finančných sankcií členskému štátu, ktorý nevyhovel rozsudku, v ktorom sa konštatuje porušenie.

Podľa ustanovenia zavedeného touto zmluvou, ktoré prevažne zodpovedá článku 260 ods. 2 ZFEÚ, ak sa Komisia domnieva, že dotknutý členský štát neprijal potrebné opatrenia, aby vyhovel rozsudku Súdneho dvora, môže pri predložení veci Súdnemu dvoru navrhnúť výšku „paušálnej pokuty alebo penále“, ktoré má dotknutý členský štát zaplatiť a ktoré pokladá v daných podmienkach za primerané. Ak Súdny dvor zistí, že dotknutý členský štát jeho rozsudku nevyhovel, môže členskému štátu uložiť paušálnu pokutu alebo penále.

Penále sa uplatňuje len na ďalšie neplnenie povinnosti po vynesení rozsudku, ktorým sa ukladá. Naopak, paušálna suma sa uplatňuje na neplnenie povinnosti pred vynesení tohto rozsudku. Ak teda dotknutý členský štát napravil nevyhovenie skoršiemu rozsudku, a to aj vo veľmi pokročilej fáze súdneho konania, v ktorom Komisia požiadala

V počiatočnej fáze, ktorá sa začala oznámením z roku 1996 s názvom Memorandum o uplatňovaní článku 171 Zmluvy o ES, Komisia zvolila prístup spočívajúci v tom, že Súdny dvor žiadala len o uloženie penále.

Súdny dvor o uloženie sankcie, žiadosť o uloženie penále sa stane bezpredmetnou. V súlade so svojou všeobecnou politikou nenechávať prípady neplnenia povinnosti na Súdnom dvore, ak členský štát ukončil neplnenie povinnosti, Komisia takéto prípady vezme späť. Následné správanie členských štátov, ktoré v plnej miere využili dodatočný čas, ktorý mali na zabezpečenie súladu svojich právnych predpisov s právom EÚ, však viedlo k tomu, že táto situácia sa vyhodnotila ako neuspokojivá.

Vo veci Komisia/Francúzsko, C-304/02, týkajúcej sa rýb nedosahujúcich minimálnu veľkosť, po inovatívnom výklade pojmu „paušálna pokuta **alebo** penále“ (dodatočne pridané zvýraznenie), ktoré navrhol generálny advokát Geelhoed vo svojich prvých návrhoch z 29. apríla 2004, Súdny dvor opätovne otvoril ústnu časť konania s cieľom prediskutovať význam tohto pojmu. Po opätovnom otvorení konania poskytol Právny servis Komisie jazykovú expertízu na podporu názoru generálneho advokáta, že v záujme splnenia cieľa ustanovenia o sankcii by sa mal tento pojem vykladať tak, že Súdnemu dvoru umožňuje uložiť oba druhy sankcií. Súdny dvor sa riadil návrhom generálneho advokáta, ako aj Komisie, a uložil paušálnu pokutu aj penále, hoci Komisia formálne požiadala len o penále.

Na základe tohto rozsudku Komisia prispôsobila svoj prístup a vo svojom oznámení z roku 2005 s názvom Uplatňovanie článku 228 Zmluvy o ES oznámila, že bude žiadať Súdny dvor, aby ukladal oba druhy sankcií: penále, ktoré sa uplatňuje na dobu neplnenia povinnosti odo dňa vynesenia rozsudku, ktorým sa ukladá sankcia, a paušálnu pokutu vzniknutú a vypočítanú s ohľadom na dobu neplnenia povinnosti pred vynesením rozsudku. Vďaka žiadosti o uloženie paušálnej pokuty by sa v prípade, že členský štát v priebehu súdneho konania rozsudku vyhovie, žaloba nestala bezpredmetnou. Komisia tak už nebrala späť svoje žaloby predložené Súdnemu dvoru, a to ani v prípade, že dotknutý členský štát ukončil porušovanie počas súdneho konania.

Ak sa však dotknutému členskému štátu počas konania pred podaním žaloby podarilo dosiahnuť súlad, vec sa uzavrela bez toho, aby Súdnemu dvoru bola predložená žiadosť o sankcie. Do nadobudnutia účinnosti Lisabonskej zmluvy bolo konanie pred podaním žaloby rovnako trojfázové, ako je v súčasnosti ustanovené podľa článku 258 ZFEÚ, čo znamená, že pred tým, ako Komisia predložila vec Súdnemu dvoru, musela prijať formálnu výzvu, po ktorej nasledovalo odôvodnené stanovisko.

3.1.2. Sankcie za neoznámenie transpozičných opatrení

Lisabonskou zmluvou sa efektívnosť konaní o nesplnení povinnosti ešte viac zvýšila. Po prvé, skrátilo sa ňou konanie pred podaním žaloby podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ, keďže pred tým, ako Komisia môže vec predložiť Súdnemu dvoru, sa vyžaduje len formálna výzva.

Po druhé, Komisia dostala možnosť požiadať Súdny dvor, aby uložil členskému štátu sankcie už v prvom rozsudku, v ktorom konštatuje, že členský štát neoznámil opatrenia, ktorými transponoval smernicu prijatú v súlade s legislatívnym postupom, namiesto toho, aby musel

začať druhé súdne konanie, ako vyžaduje článok 260 ods. 2 ZFEÚ. Stimuly podnecujúce členské štáty, aby zabezpečili včasnú transpozíciu smerníc a oznámili svoje transpozičné opatrenia Komisii, sú dôležité, lebo smernice zvyčajne nie sú priamo uplatniteľné a musia byť začlenené do vnútroštátneho práva, aby jednotlivci mohli v plnej miere využívať výhody, ktoré pravidlá smerníc prinášajú. Ak členský štát Komisii neoznámí transpozičné opatrenia, pre Komisiu je príliš náročné skontrolovať, či existujú vnútroštátne ustanovenia, ktorými sa smernica správne vykonáva.

Výsledky však boli podobné ako tie, ktoré v minulosti priniesol článok 260 ods. 2 ZFEÚ, a Komisia svoje žaloby vzala späť, hneď ako jej členský štát oznámil všetky opatrenia potrebné na transpozíciu dotknutej smernice, bez ohľadu na to, v akej fáze súdneho konania sa tak stalo. To viedlo k nekonečným naháňackám medzi Komisiou a rôznymi dotknutými členskými štátmi. Členské štáty na Súdnom dvore často

podporovali iné členské štáty vyjadreniami vedľajších účastníkov konania, čím sa súdne konanie spomalilo natoľko, že členský štát, ktorý bol odporcom, mal možnosť Komisii oznámiť všetky opatrenia potrebné na transpozíciu dotknutej smernice. Členské štáty tak získali dodatočný čas na to, aby si splnili povinnosť oznámiť transpozičné opatrenia bez toho, aby sa museli obávať sankcií: od roku 2013 (vec C-245/12 Komisia/Poľsko, vymazaná z registra Súdneho dvora 23. júla 2013) do roku 2020 (vec C-165/18 Komisia/Španielsko, vymazaná z registra Súdneho dvora 25. júna 2020) bolo vzatých späť 25 vecí prejednávaných na Súdnom dvore.

Komisia musela znova zmeniť svoju taktiku rovnako, ako to urobila v rámci článku 260 ods. 2 ZFEÚ. V oznámení z roku 2017 uznala, že jej pôvodný prístup členským štátom neposkytuje dostatočne silné stimuly na to, aby Komisii okamžite oznamovali transpozičné opatrenia. Preto oznámila svoj zámer, že bude Súdny dvor žiadať o uloženie paušálnej pokuty aj penále vo veciach prejednávaných podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ.

Treba poznamenať, že prvý rozsudok, v rámci ktorého sa uplatnil sankčný režim podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ, vec C-543/17, Komisia/Belgicko (článok 260 ods. 3 ZFEÚ), bol vynesený vo veci predloženej ešte pred tým, ako táto zmena politiky nadobudla účinnosť, v ktorej Komisia požadovala len penále. V tomto prvom rozsudku Súdny dvor potvrdil výklad Komisie týkajúci sa rozsahu pôsobnosti tohto ustanovenia. Súdny dvor sa predovšetkým neriadil argumentom prakticky všetkých členských štátov, že toto ustanovenie sa nemôže uplatňovať v prípade čiastočného, inými slovami neúplného, oznámenia transpozičných opatrení. Súdny dvor zdôraznil, že ak by bol spôsobilý členskému štátu uložiť peňažnú sankciu len v prípade, že členský štát neoznámil žiadne transpozičné opatrenia, cieľ článku 260 ods. 3 ZFEÚ by bol ohrozený.

Podobne ako v rámci svojho prístupu podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ Komisia vo svojom oznámení z roku 2011 s názvom Vykonávanie článku 260 ods. 3 ZFEÚ oznámila, že Súdny dvor bude žiadať len o uloženie penále členskému štátu, ktorý si neplní povinnosti.

V dôsledku prístupu Komisie, ktorá požadovala uloženie paušálnej pokuty aj pravidelného penále, Súdny dvor od kľúčového rozsudku vo veci C-543/17, Komisia/Belgicko (článok 260 ods. 3 ZFEÚ), do 1. júla 2022 vyniesol šesť ďalších rozsudkov, ktorými uložil sankcie za neoznámenie opatrení, ktorými sa transponuje smernica, pričom ostatný rozsudok vyniesol 25. februára 2021 vo veci C-658/19, Komisia/Španielsko (*Directive données à caractère personnel – domaine pénal*).

3.2. Predbežné opatrenia a pokuty

Podľa ustálenej judikatúry môže Súdny dvor nariadiť prijatie predbežných opatrení podľa článku 279 ZFEÚ v súvislosti so žalobou o nesplnenie povinnosti podanou podľa článku 258 ZFEÚ, a to napriek tomu, že rozsudok podľa článku 260 ods. 1 ZFEÚ má len deklaratórnu povahu. Ide o praktickú možnosť vzhľadom na to, že cieľom konania o nesplnení povinnosti je presadzovať skutočné uplatňovanie práva EÚ zo strany členského štátu, ktorý sa dopustil porušenia. Vynesením rozsudku, ktorým sa konštatuje, že členský štát nesplnil povinnosť vyplývajúcu zo zmlúv EÚ, tak teda vzniká povinnosť prijať opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s týmto rozsudkom podľa článku 260 ods. 1 ZFEÚ. Ak by nebolo možné zabrániť tomu, že členský štát postaví Komisiu pred hotovú vec tým, že dopustí spôsobenie nenapraviteľnej škody až do vynesenia rozsudku proti nemu, ktorým sa konanie o veci končí, účinok niektorých konaní o nesplnení povinnosti by bol veľmi obmedzený.

Vo veci C-441/17, Komisia/Poľsko (Białowieża Forest), Komisia požiadala Súdny dvor o nariadenie predbežných opatrení na pozastavenie opatrení lesného hospodárenia v Bielovežskom lese. Táto žiadosť bola udelená *inaudita altera parte* uznesením z 27. júla 2017 (t. j. bez toho, aby Poľsko bolo vypočuté pred prijatím uznesenia). Následne sa usporiadalo vypočutie, v ktorom sa mohli vypočuť názory poľských orgánov a mohlo sa potvrdiť alebo pozmeniť predbežné uznesenie Súdneho dvora.

Napriek uzneseniu z 27. júla 2017 Komisia získala informácie, ktoré naznačovali, že Poľsko v predmetných opatreniach lesného hospodárenia pokračovalo, a informovala o tom Súdny dvor. Na ústnom vypočutí 11. septembra 2017 sa diskutovalo o možnosti uložiť penále podľa článku 279 ZFEÚ, aby sa zaistilo rešpektovanie uznesenia zo strany odporcu.

Komisia následne svoju žiadosť o predbežné opatrenia doplnila tým, že Súdny dvor požiadala aj o uznesenie, na základe ktorého by odporca zaplatil penále, ak nevyhovie uzneseniu Súdneho dvora.

V uznesení veľkej komory Súdneho dvora z 20. novembra 2017 vo veci C-441/17 R sa potvrdila povinnosť zdržať sa konania uložená na základe predchádzajúceho príkazu. Okrem toho sa v ňom uviedlo, že nevyhovenie novému príkazu v budúcnosti by viedlo k uloženiu pravidelného penále vo výške najmenej

100 000 EUR za každý deň odo dňa oznámenia uznesenia (t. j. 20. novembra 2017) až do dňa, kedy Poľsko vyhoví uzneseniu alebo sa vynesie rozsudok, ktorým sa konanie o veci končí.

V súdnom konaní týkajúcom sa Bielovežského lesa nakoniec nebolo potrebné uložiť sankciu, pretože Poľsko napokon uzneseniu vyhovel. Uznesenie z 20. novembra 2017 však pripravilo pôdu na uplatňovanie penále ako predbežných opatrení v rámci konaní o nesplnení povinnosti, ak členský štát nevyhoví skoršiemu súdnemu príkazu.

Penále v rámci predbežných opatrení bolo prvýkrát uložené uznesením Súdneho dvora z 20. septembra 2021 vo veci C-121/21 R, Česká republika/Poľsko (Baň Turów), v spore týkajúcom sa hnedouhoľnej bane Turów v blízkosti česko-poľskej hranice. Súdny dvor uložil penále vo výške 500 000 EUR za každý deň od dátumu oznámenia tohto uznesenia Poľsku až dovtedy, kým Poľsko nesplnilo povinnosti vyplývajúce zo skoršieho uznesenia o predbežných opatreniach z 21. mája 2021, v ktorom Súdny dvor Poľsku nariadil pozastavenie prevádzky hnedouhoľnej bane Turów.

Ďalšie penále bolo uložené vo veci C-204/21, Komisia/Poľsko (*indépendance et vie privée des juges*) (rozsudok vydaný 5. júna 2023), v ktorej Komisia žiadala Súdny dvor, aby vyhlásil, že poľský právny predpis v oblasti súdnictva, tzv. náhubkový zákon, oslabuje nezávislosť poľských sudcov a je nezlučiteľný s prednosťou práva EÚ. Dňa 14. júla 2021 v reakcii na žiadosť Komisie, aby Poľsko prijalo predbežné opatrenia na zamedzenie zhoršenia závažného a nenapraviteľného poškodenia nezávislosti súdnictva a právneho poriadku EÚ, Súdny dvor nariadil Poľsku, aby zastavilo uplatňovanie viacerých ustanovení poľských právnych predpisov týkajúcich sa súdnictva, ktoré na základe posúdenia *prima facie* predstavovali hrozbu pre nezávislosť sudcov v Poľsku. Keďže Poľsko tomuto súdnemu príkazu nevyhovelo, Súdny dvor uznesením z 27. októbra 2021 uložil penále vo výške 1 milión EUR za každý deň od dátumu oznámenia tohto uznesenia Poľsku až dovtedy, kým Poľsko nesplní povinnosti vyplývajúce zo skoršieho uznesenia o predbežných opatreniach.

4. Konanie o nesplnení povinnosti ako nástroj politiky

4.1. Stanovenie priorít v oznámení z roku 2017

Komisia vo svojom oznámení z roku 2017 oznámila strategickejší prístup k presadzovaniu práva, pokiaľ ide o riešenie nesplnenia povinnosti, a stanovila v ňom pozitívne priority pri vedení konaní o nesplnení povinnosti a vymedzila situácie, v ktorých ich nebude viesť. Inými slovami, konanie o nesplnení povinnosti sa takisto používa ako nástroj politiky na podporu strategických politických rozhodnutí.

Štrukturálne prvky sú prvoradými aspektmi zoznamu priorít: neoznámenie opatrení potrebných na transpozíciu smernice, nesprávna transpozícia smernice, nevyhovenie skoršiemu rozsudku Súdneho dvora, porušenia, ktoré závažným spôsobom poškodzujú finančné záujmy EÚ, porušenia, ktoré narušujú výlučné právomoci

Priority stanovené v oznámení z roku 2017 sú štrukturálne aj politické.

EÚ, a porušenia, ktoré sa dotýkajú spôsobilosti vnútroštátnych systémov súdnictva prispievať k účinnému presadzovaniu práva EÚ. V oznámení z roku 2017 sa však medzi prioritami uvádzajú aj prípady porušenia povinnosti, ktoré bránia plneniu „dôležitých cieľov politiky EÚ“.

Situácie, v ktorých Komisia konať nebude, majú však väčší praktický význam. Podľa oznámenia z roku 2017 nebude konať i) v prípadoch, keď prejudiciálne konania podľa článku 267 ZFEÚ o rovnakej veci ešte neskončili a opatrenie Komisie by podstatne neurýchlilo riešenie prípadu; ii) v tých prípadoch, v ktorých by konanie o nesplnení povinnosti bolo v rozpore so smerovaním, ktoré prijala Komisia v legislatívnom návrhu; iii) v jednotlivých prípadoch nesprávneho uplatňovania práva, ktoré nevyvolávajú obavy v súvislosti so širším dodržiavaním zásady a v ktorých nie sú dostatočné dôkazy o všeobecnom postupe; iv) v prípade sťažností poukazujúcich na všeobecné nedostatky pri transpozícii nejakej smernice, bez toho, aby v nich boli uvedené nejaké konkrétne aspekty dotýkajúce sa sťažovateľa, a v prípade sťažností nepredložených v požadovanom formulári sťažnosti.

Štrukturálne pozitívne priority sú priamočiare. V siedmich konaniach proti Poľsku súvisiacich s jeho takzvanou reformou súdnictva sa sledovala najmä prioritá konania v prípade porušení, ktoré sa dotýkajú spôsobilosti vnútroštátnych systémov súdnictva prispievať k účinnému presadzovaniu práva EÚ. Odkazovaním na ciele politiky EÚ ako na neurčitú pozitívnu prioritu a odkazovaním na negatívne priority sa však naskytá otázka, či je táto diskrečná právomoc v súlade s úlohou Komisie ako strážkyne zmlúv EÚ.

4.2. Súlad diskrečnej právomoci s právom EÚ

V článku 17 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii (ZFEÚ) sa od Komisie vyžaduje, aby zabezpečovala uplatňovanie zmlúv, ako aj opatrení prijatých inštitúciami na ich základe, ale nerozlišuje sa medzi dôležitými, „veľkými“ alebo inými kategóriami práva EÚ. Podľa judikatúry má však Komisia diskrečnú právomoc rozhodnúť sa, či začne konanie o nesplnení povinnosti. Vo svojom rozsudku vo veci T-310/18, EPSU a Goudriaan/Komisia, Všeobecný súd zdôraznil, že Komisia má v tejto súvislosti úplnú diskrečnú právomoc. Autori ZFEÚ ponechali začatie tohto konania a objektívne súdne preskúmanie vnútroštátnych opatrení na úvahu Komisie, ktorá má podporovať všeobecné záujmy EÚ podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ a subsidiárne všeobecné záujmy členských štátov v rámci článku 259 ZFEÚ. Keby sa uznalo, že Komisia môže byť povinná viesť konania o nesplnení povinnosti, ovplyvnilo by to nezávislosť, ktorú má pri plnení svojich povinností podľa článku 17 ods. 3 ZEÚ.

Stručne povedané, diskrečná právomoc Komisie v rámci článku 258 ZFEÚ je logickým dôsledkom funkcie Komisie, ktorá spočíva v podpore všeobecných záujmov EÚ, a nie individuálnych záujmov. V tejto súvislosti je Komisia oprávnená stanoviť priority v rámci žalôb o nesplnenie povinnosti a dokonca stanoviť kritériá selektivity pre sledovanie prípadov, pokiaľ neupustí od svojej funkcie spočívajúcej v účinnom dohľade nad uplatňovaním práva EÚ zo strany členských štátov. Náležité oznámenie stanovenia priorít je tak opodstatnené.

4.3. Ochranné opatrenia

Každá diskrečná právomoc si vyžaduje náležité ochranné opatrenia zabraňujúce jej svojvoľnému využívaniu. Pokiaľ ide o diskrečnú právomoc Komisie v súvislosti s konaniami o nesplnení povinnosti, existujú nasledujúce ochranné opatrenia. Pokiaľ ide o sťažnosti podané jednotlivcami, riziko svojvoľného skončenia súdneho konania zmierňuje záväzok Komisie potvrdený v oznámení z roku 2017, že sťažovateľa vopred informuje o svojom zámere vec uzavrieť, pričom uvedie dôvody, na základe ktorých navrhuje vec uzavrieť, a vyzve sťažovateľa, aby v lehote štyroch týždňoch zaslal svoje pripomienky. Uzavretie na základe nepresvedčivého odôvodnenia môže viesť k diskusii o politickej zodpovednosti Komisie voči Európskemu parlamentu podľa článku 17 ods. 8 ZEÚ. Na takéto prípady možno predovšetkým upozorniť Európsky parlament petíciou podľa článku 227 ZFEÚ alebo správou ombudsmana podľa článku 228 ZFEÚ.

Okrem toho sa v ZFEÚ Komisii neudeľuje výhradné postavenie, pokiaľ ide o podávanie žalôb na Súdny dvor pre nedodržiavanie práva EÚ. Článok 259 ZFEÚ oprávňuje každý členský štát, ktorý sa domnieva, že iný členský štát nesplnil povinnosť, ktorá vyplýva zo zmlúv EÚ, predložiť vec Súdnemu dvoru. Ak sa ostatné členské štáty domnievajú, že Komisia si dostatočne neplní svoju povinnosť ako strážkyňa zmlúv EÚ, môžu z vlastnej iniciatívy začať konania o nesplnení povinnosti. Hoci sú konania podľa článku 259 ZFEÚ stále zriedkavé a z 2 383 rozsudkov vynesených Súdnym dvorom vo veciach nesplnenia povinnosti od zavedenia konania o nesplnení povinnosti bolo len šesť rozsudkov vynesených podľa článku 259 ZFEÚ, je pozoruhodné, že členské štáty v poslednej dobe začali predkladať viac vecí v súvislosti s konaniami o nesplnení povinnosti podľa tohto ustanovenia. Najnovšiu vec predložilo v roku 2022 Belgicko proti Francúzsku, pričom sa týkala posúdenia environmentálneho vplyvu navrhovanej veternej farmy pri pobreží v okolí mesta Dunkirk. Tento vývoj by mal Komisiu podnietiť k úvahám o tom, či má byť pri dohľade nad uplatňovaním práva EÚ aktívnejšia.

4.4. Záver

Potreba chrániť postavenie Komisie ako nezávislého podporovateľa všeobecných záujmov EÚ opodstatňuje diskrečnú právomoc, ktorú má v súvislosti s konaniami o nesplnení povinnosti. Pre prípad, že Komisia neuplatňuje svoju diskrečnú právomoc podľa požadovaných noriem, existujú ochranné opatrenia. V tejto súvislosti je riadne oznámené stanovenie priorít, ktoré môže byť predmetom diskusie, menej problematické. Riziko nevhodného využívania diskrečnej právomoci Komisie v súvislosti s konaniami o nesplnení povinnosti spočíva skôr v situáciách, v ktorých prípady diskrečne uviaznu v aparáte útvarov Komisie a kanceláriách zodpovedných členov Komisie bez toho, aby kolégium komisárov prijalo informované rozhodnutie. Preto je mimoriadne dôležité, aby ústredné útvary Komisie, generálny sekretariát a Právny servis Komisie tieto prípady evidovali a mali páky na zabezpečenie ich postupu, a to aj navzdory členom Komisie, ak to bude potrebné.

5. Pridaná hodnota pre jednotlivcov

Vzhľadom na povahu konania o nesplnení povinnosti, a najmä na skutočnosť, že je to konanie, ktorého sa ujímajú inštitucionálni aktéri, že Komisia má úplnú diskrečnú právomoc v súvislosti s rozhodnutím viesť alebo neviesť konanie v prípade nesplnenia povinnosti a že rozsudok Súdneho dvora má len deklaratórnu povahu, si možno klásť otázku, do akej miery prináša pridanú hodnotu pre jednotlivcov.

5.1. Systém vybavovania sťažností

Hoci Komisia má úplnú diskrečnú právomoc v súvislosti s rozhodnutím viesť alebo neviesť konanie o nesplnení povinnosti, často zdôrazňuje význam sťažností od jednotlivcov ako prostriedku na odhaľovanie porušovania práva EÚ. Od roku 2009 sa všetky sťažnosti členských štátov na údajné porušenie práva EÚ zaznamenávajú do špeciálneho IT systému s názvom CHAP (*Complaint Handling – Accueil des Plaignants*). Tento systém bol vyvinutý v reakcii na kritiku zo strany Európskeho parlamentu týkajúcu sa nedostatočnej transparentnosti vybavovania sťažností. Vo svojom oznámení z roku 2017 Komisia potvrdzuje, že písomne informuje sťažovateľov o každom procesnom kroku, ak na základe ich sťažnosti začne konania o nesplnení povinnosti. Ak plánuje sťažnosť uzavrieť bez ďalších krokov, Komisia vopred informuje o tejto skutočnosti sťažovateľa listom, v ktorom uvedie dôvody, na základe ktorých navrhuje vec uzavrieť, a vyzve sťažovateľa, aby v lehote štyroch týždňoch zaslal svoje pripomienky.

Sťažnosti sa skúmajú so zohľadnením priorít, ktoré Komisia stanovila vo svojom oznámení z roku 2017.

Prípady, ktoré nepatria do zoznamu najvyšších priorít ani medzi situácie, v ktorých Komisia nekoná, sa vybavujú podľa zvyčajných postupov. Znamená to najmä to, že sťažnosťami týkajúcimi sa takýchto prípadov sa majú zaoberať útvary Komisie. Sťažnosti

možno uzavrieť len vtedy, ak z právnej analýzy vyplynie, že prípad je bezpredmetný (uzavretie z právnych dôvodov) alebo ak Komisia prijme výslovné a informované rozhodnutie uzavrieť ich z dôvodu účelnosti.

Skutočnosť, že konanie o nesplnení povinnosti je konanie medzi inštitucionálnymi aktérmi, má pre sťažovateľa tú výhodu, že keď žiadosť vyšetruje Komisia, sťažovateľ do tohto konania nemusí zasahovať ani naň vynakladať žiadne zdroje. Platí to aj vtedy, keď Komisia vec predloží Súdnemu dvoru, v prípade potreby aj so žiadosťou o uloženie sankcií podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ alebo v rámci predbežných opatrení podľa článku 279 ZFEÚ.

5.2. Nepriamy právny účinok rozsudkov podľa článku 260 ods. 1 ZFEÚ

5.2.1. Rozsudky týkajúce sa ustanovení práva Európskej únie s priamym účinkom na dotknutého jednotlivca

Ako už bolo uvedené v predchádzajúcom texte, ak Súdny dvor zistí, že členský štát porušil právo EÚ podľa článku 260 ods. 1 ZFEÚ, toto zistenie má len deklaratórnu povahu a členský štát je zodpovedný za prijatie krokov potrebných na to, aby vyhovel rozsudku Súdneho dvora. V spojených veciach C-314/81 až 316/81 a 83/82, Procureur de la République/Waterkeyn, Súdny dvor zdôraznil, že účelom rozsudkov vynesených podľa článku 260 ods. 1 ZFEÚ je najmä stanoviť povinnosti členského štátu, keď si nespĺni svoje povinnosti. Ak sa v takomto rozsudku konštatuje, že určité právne predpisy členského štátu sú v rozpore s právom EÚ, prvoradou úlohou orgánov vykonávajúcich zákonodarnú právomoc je zmeniť dotknuté právne predpisy tak, aby sa dosiahol ich súlad s požiadavkami práva EÚ.

Rozsudky podľa článku 260 ods. 1 ZFEÚ však môžu významne objasňovať ustanovenia, ktoré majú priamy účinok na dotknutého jednotlivca. Ako Súdny dvor zdôraznil vo veci Procureur de la République/Waterkeyn, práva v prospech jednotlivcov vyplývajú zo samotných ustanovení práva EÚ, ktoré majú priamy účinok na vnútroštátny právny poriadok členských štátov. Znamená to, že ak Súdny dvor konštatuje, že ustanovenie vnútroštátneho právneho predpisu porušuje ustanovenie práva EÚ, ktoré má priamy účinok, ako napríklad základné slobody podľa ZFEÚ v cezhraničných situáciách, jednotlivci môžu tieto ustanovenia využiť vo vnútroštátnych súdnych konaniach, v ktorých musí byť rešpektovaný autoritatívny výklad práva EÚ podaný Súdnym dvorom podľa článku 260 ods. 1 ZFEÚ. Ak teda Súdny dvor zistí, že členský štát si nespĺnil svoje povinnosti v rámci ustanovenia s priamym účinkom, podľa rozsudku Súdneho dvora vo veci C-106/77, Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal, sú vnútroštátne súdy povinné odmietnuť uplatňovanie akéhokoľvek ustanovenia vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré je v rozpore s právom EÚ.

5.2.2. Rozsudky týkajúce sa ustanovení práva Európskej únie bez priameho účinku na dotknutého jednotlivca

Aj v prípade, že Súdny dvor zistí porušenie ustanovenia práva EÚ, ktoré nemá priamy účinok na jednotlivca, zo strany členského štátu, každý krok, ktorý členský štát podnikne s cieľom vyhovieť rozsudku Súdneho dvora, môže aj tak priniesť výhody pre tohto jednotlivca.

Hoci, ako sa vysvetľuje v predchádzajúcom texte, smernicou ako takou sa nemôžu ukladať povinnosti jednotlivcovi, a preto sa na ňu nemožno odvolávať na vnútroštátnom súde v konaní proti tomuto jednotlivcovi, podľa článku 260 ods. 1 ZFEÚ Súdny dvor môže vyhlásiť, že vnútroštátny právny predpis porušuje smernicu EÚ a členský štát je povinný tento predpis náležite zmeniť. Preto je posúdenie úplnosti a súladu vnútroštátnych právnych predpisov, ktorými sa transponujú smernice, zo strany Komisie také dôležité a patrí medzi priority Komisie,

ako vyhlásila vo svojom oznámení z roku 2017. Okrem toho, podľa judikatúry Súdneho dvora vo veci Francovich a Bonifaci/Taliansko (spojené veci C-6/90 a C-9/90) každá strana, ktorej bola spôsobená ujma v dôsledku toho, že vnútroštátny právny predpis nie je v súlade s právom EÚ, a to aj v prípade, že nemá priamy účinok, môže od dotknutého členského štátu požadovať náhradu škody za akúkoľvek spôsobenú stratu alebo škodu, ktorú utrpela.

Podobná situácia vzniká, keď sú vnútroštátne ustanovenia v rozpore s niektorou základnou slobodou podľa ZFEÚ, no jednotlivci nemôžu využívať túto slobodu z dôvodu chýbajúceho cezhraničného rozmeru. Podľa ustálenej judikatúry sa tieto slobody neuplatňujú na situáciu, ktorá sa vo všetkých ohľadoch vzťahuje len na jeden členský štát (vec C-268/15, Ullens de Schooten). Ako Súdny dvor zdôraznil vo svojom rozsudku vo veci C-343/17, Fremoluc, v takejto situácii je neprijateľné, aby vnútroštátny súd začal prejudiciálne konanie o výklade práva EÚ. Belgickí štátni príslušníci tak nemôžu odôvodnene tvrdiť, že belgické pravidlá v oblasti pôdnej politiky sú v rozpore s týmito slobodami. Súdny dvor však v tomto rozsudku poukázal aj na to, že konanie o nesplnení povinnosti má inú funkciu, keďže si vyžaduje, aby Súdny dvor stanovil, či je napadnuté vnútroštátne opatrenie vo všeobecnosti schopné odradiť prevádzkovateľov z iných členských štátov od využívania dotknutých základných slobôd. Následne tak vznikajú situácie, v ktorých by konanie o nesplnení povinnosti bolo sľubné, hoci by sa jednotlivci pre chýbajúci cezhraničný rozmer vo vnútroštátnych súdnych konaniach, ktoré môžu začať, nemohli opierať o EÚ právo. Ak Súdny dvor konštatuje, že dotknuté vnútroštátne ustanovenie je v rozpore s právom EÚ, dotknutý členský štát môže pri prijímaní opatrení na vyhovie rozsudku situáciu napraviť aj v súvislosti s čisto vnútroštátnymi situáciami, aby predišiel diskriminácii svojich vlastných štátnych príslušníkov.

6. Záver

Účelom konania o nesplnení povinnosti je predovšetkým objektívne stanoviť, či si členský štát nesplnil svoje povinnosti vyplývajúce zo zmlúv EÚ, zatiaľ čo v rozsudkoch podľa článku 260 ods. 1 ZFEÚ sa len konštatuje, že členský štát si nesplnil svoje povinnosti (alebo sa žaloba zamietla), bez toho, aby bol dotknutému členskému štátu vydaný súdny príkaz, pričom Komisia má úplnú diskrečnú právomoc v súvislosti s rozhodnutím viesť alebo neviesť konanie o nesplnení povinnosti. Aj tak však môže mať prínos pre jednotlivcov.

Od jeho zavedenia v Rímskej zmluve sa konanie o nesplnení povinnosti vyvíjalo a zefektívnilo, a to najmä ukladaním sankcií podľa článku 260 ods. 2 a 3 ZFEÚ a podľa článku 279 ZFEÚ v rámci predbežných opatrení.

Vďaka riadnemu stanoveniu priorít zo strany Komisie a náležitému vybavovaniu sťažností jednotlivcov je konanie o nesplnení povinnosti efektívnym nástrojom dohľadu nad uplatňovaním práva EÚ pod kontrolou Súdneho dvora, a to aj napriek tomu, že spôsobuje efekt úzkeho miesta centralizovaného postupu, ktorý by dosiahol svoje medze, keby bol jediným nástrojom na riešenie všetkých možných porušení práva EÚ.

EURÓPSKA KOMISIA: HLAVNÝ REGULÁTOR VNÚTORNÉHO TRHU EURÓPSKEJ ÚNIE

Dimitrios Triantafyllou a Luigi Malferrari ⁽⁸²⁶⁾

1. Úvod

Jean-Louis Dewost, generálny riaditeľ Právneho servisu v 90. rokoch 20. storočia, zvykol hovoriť, že Právny servis musí zabezpečiť, aby „kostol stál uprostred dediny“. Mohlo by sa povedať, že v meste je niekoľko kostolov, ktoré predstavujú členské štáty, ktoré sú navzájom prepojené a ktorých úlohy sa mimoriadne skomplikovali. A tak, kým napriek hospodárskym, geopolitickým a technologickým ťažkostiam a ťažkostiam v oblasti verejného zdravia sa Európa usiluje napredovať v integrácii, je oveľa dôležitejšie, aby Komisia zabezpečila, aby hodiny na jej vlastnej veži riadne fungovali a aby s nimi boli zosynchronizované hodiny na ostatných kostoloch v meste v záujme účinnej realizácie tých istých verejných cieľov.

Súčasný program európskej integrácie nezahŕňa iba zrušenie neprimeraných vnútroštátnych prekážok voľného pohybu, ale aj „reguláciu“ na ochranu základných práv a na sledovanie iných legitímnych verejných záujmov ⁽⁸²⁷⁾. V Schumanovej deklarácii sa jasne stanovuje funkcionalistický prístup: splynutie vnútroštátnych sociálno-ekonomických systémov s cieľom zabezpečiť spoločný hospodársky rozvoj a zabezpečiť, aby sa vojna v zjednotenej Európe stala nepravdepodobnou. Ako zdôraznil sám Robert Schuman: „Európa sa nestvorí naraz, alebo podľa jediného plánu“ ⁽⁸²⁸⁾. Od vytvorenia Európskych spoločenstiev sa uskutočnenie štyroch základných slobôd Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (ZES) (voľný pohyb tovaru, pracovníkov, služieb a kapitálu) v rámci rušenia vnútroštátnych hraníc sleduje s rôznou intenzitou v závislosti od ťažiska záujmu – najprv tovar a pracovníci, potom služby a napokon kapitál – odvetvia a času. Dobrý pokrok sa od začiatku dosahoval v oblasti „hmatateľnejšieho“ voľného pohybu tovaru, najmä vzhľadom na slávny rozsudok vo veci Cassis de Dijon ⁽⁸²⁹⁾, ktorým sa stalo povinným vzájomné uznávanie neharmonizovaných vnútroštátnych pravidiel. Naproti tomu boli slobody, ktoré priamo súvisia s ľudskou činnosťou alebo prítomnosťou (voľný pohyb služieb a sloboda usadiť sa), dosiahnuté odlišným tempom, keďže zdolávanie príslušných

⁽⁸²⁶⁾ Autori ďakujú Julii Samnaddovej a Günterovi Wilmsovi za cenné pripomienky týkajúce sa jazyka a obsahu.

⁽⁸²⁷⁾ Odkazy na právne predpisy a judikatúru, hoci zďaleka nie sú úplné, sú len orientačné a slúžia na podporu argumentácie v tejto kapitole.

⁽⁸²⁸⁾ Deklarácia z 9. mája 1950, odsek 3.

⁽⁸²⁹⁾ Rozsudok z 20. februára 1979, Rewe, 120/78, EU:C:1979:42.

prekážok bolo náročnejšie. Slobody zaručené zmluvami dostali nový impulz prostredníctvom liberalizácie pohybu platieb a kapitálu vo všeobecnosti ⁽⁸³⁰⁾, ktorý je rozhodujúci pre vykonávanie ľudských a hospodárskych činností súvisiacich so všetkými ostatnými slobodami (porovnaj dôrazné použitie pojmu „dokončenie“ vnútorného trhu do roku 1992 stanovené v Jednotnom európskom akte). Cesta k jednotnejšej Európe, ktorá slúži záujmom občanov, je však ešte dlhá a namáhavá.

2. Od občasnej po systematickú reguláciu

Koncom 80. rokov 20. storočia bola regulácia monopolných odvetví služieb všeobecného hospodárskeho záujmu na európskej úrovni veľmi zriedkavá a mala veľmi obmedzenú podobu ⁽⁸³¹⁾. Komisia prijala niekoľko inovačných rozhodnutí založených na článku 86 ods. 3 ZES [teraz článku 106 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ)] ⁽⁸³²⁾ a navrhla aj právne predpisy vychádzajúce z tohto právneho základu: napríklad smernicu o transparentnosti, smernicu o koncových telekomunikačných zariadeniach a smernicu o telekomunikačných službách ⁽⁸³³⁾.

Dôležité je, že začiatkom 90. rokov 20. storočia začal byť Súdny dvor odvážnejší pri výklade obmedzení, ktoré zmluva stanovuje pre vnútroštátne monopoly v prípadoch napadnutia vnútroštátnych pravidiel na súde (negatívna integrácia).

V apríli 1991 bol vynesенý rozsudok vo veci Höfner a Elser, v rámci ktorého sa Súdny dvor zaoberal otázkou monopolu pri výbere riadiacich pracovníkov (t. j. manažérov) v Nemecku. Súdny dvor rozhodol, že takýto monopol bol za určitých podmienok, napríklad že verejný úrad práce so zákonným monopolom zjavne nedokáže uspokojiť dopyt po uvedených činnostiach, ktorý prevláda na trhu, v rozpore s článkom 90 ZES (teraz článok 106 ZFEÚ) ⁽⁸³⁴⁾.

⁽⁸³⁰⁾ Pozri najmä smernicu Rady 88/361/EHS z 24. júna 1988 o voľnom pohybe kapitálu, ktorou sa vykonáva článok 67 zmluvy (Ú. v. ES L 178, 8.7.1988, s. 5).

⁽⁸³¹⁾ Pozri aj Triantafyllou, D., *Entreprises publiques et monopoles nationaux*. In: *Juridictionnaire Joly Communautaire*, Joly, Paríž, 1999 (aktualizované v 2004).

⁽⁸³²⁾ 85/276/EHS: rozhodnutie Komisie z 24. apríla 1985 o poistení verejného majetku a úverov poskytnutých gréckymi štátom vlastnenými bankami v Grécku (Ú. v. ES L 152, 11.6.1985, s. 25); 90/16/EHS: rozhodnutie Komisie z 20. decembra 1989 o poskytovaní expresných doručovateľských služieb v Holandsku (Ú. v. ES L 10, 12.1.1990, s. 47); 90/456/EHS: rozhodnutie Komisie z 1. augusta 1990 o poskytovaní medzinárodných expresných kuriérskych služieb v Španielsku (Ú. v. ES L 233, 28.8.1990, s. 19); 94/119/ES: rozhodnutie Komisie z 21. decembra 1993 o odmietnutí poskytnúť prístup do zariadení prístavu Rødby (Dánsko) (Ú. v. ES L 55, 26.2.1994, s. 52); 2000/521/ES: rozhodnutie Komisie z 26. júla 2000 týkajúce sa konania podľa článku 86 ods. 3 Zmluvy o ES. Pozri Wilms, G., *Das Europäische Gemeinschaftsrecht und die öffentlichen Unternehmen*, Duncker & Humblot, Berlín, 1996.

⁽⁸³³⁾ Smernica Komisie 80/723/EHS z 25. júna 1980 o transparentnosti finančných vzťahov medzi členskými štátmi a štátnymi podnikmi (Ú. v. ES L 195, 29.7.1980, s. 35); smernica Komisie 88/301/EHS zo 16. mája 1988 o súťaži na trhoch s koncovými telekomunikačnými zariadeniami (Ú. v. ES L 131, 27.5.1988, s. 73); smernica Komisie 90/388/EHS z 28. júna 1990 o hospodárskej súťaži na trhoch telekomunikačných služieb (Ú. v. ES L 192, 24.7.1990, s. 10). Pozri Wilms, G., *Das Europäische Gemeinschaftsrecht und die öffentlichen Unternehmen*, Duncker & Humblot, Berlín, 1996.

⁽⁸³⁴⁾ Rozsudok z 23. apríla 1991, Höfner a Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, body 31 a 34 (porovnaj rozsudok vo veci Corbeau, C-320/91, EU:C:1993:198).

Ďalším príkladom negatívnej integrácie, ktorý ovplyvnil pozitívnu integráciu, je rozsudok vo veci ERT z júna 1991, v ktorom Súdny dvor rozhodol o gréckom monopole na televízne kanály ⁽⁸³⁵⁾. Súdny dvor začal svoju analýzu tým, že pripomenul svoju ustálenú judikatúru, podľa ktorej existencia monopolu pri poskytovaní služieb nie je ako taká nezlučiteľná s právom Spoločenstva. Dodal však, že nemožno vylúčiť možnosť, že monopol môže fungovať spôsobom, ktorý porušuje pravidlá týkajúce sa slobody poskytovať služby. Toto platí najmä v prípade, keď v dôsledku monopolu dochádza k diskriminácii medzi vnútroštátnym televíznym vysielaním a televíznym vysielaním, ktoré pochádza z iných členských štátov, na úkor vysielania z iných členských štátov ⁽⁸³⁶⁾. Súdny dvor takisto zastával názor, že koncentrácia monopolov v oblasti vysielania a retransmisie v rukách jediného podniku tomuto poskytuje podniku príležitosť vyselať vlastné programy a obmedzovať retransmisiu programov z iných členských štátov. Táto možnosť bez akejkoľvek záruky týkajúcej sa retransmisie programov z iných členských štátov môže viesť k tomu, že podnik bude uprednostňovať vlastné programy na úkor zahraničných programov. V takomto systéme preto hrozí vážne oslabenie rovnakých príležitostí medzi vysielaniami vlastných programov a retransmisiou programov z iných členských štátov ⁽⁸³⁷⁾. Vzhľadom na túto možnosť Súdny dvor rozhodol, že článkom 90 ods. 1 ZES (teraz článok 106 ods. 1 ZFEÚ) sa zakazuje udelenie výlučných práv na retransmisiu televízneho vysielania podniku, ktorý má výlučné právo vyselať, ak by v dôsledku týchto práv mohlo dôjsť k vzniku situácie, v ktorej tento podnik poruší článok 86 ZES (teraz článok 102 ZFEÚ) z dôvodu diskriminačnej politiky vysielania, ktorá uprednostňuje vlastné programy ⁽⁸³⁸⁾.

Rozsudok vo veci ERT prispel, spoločne s technologickým vývojom, k otvoreniu trhov s televíznymi službami v EÚ. Tento rozsudok je významný aj z toho dôvodu, že Súdny dvor dostal príležitosť zaujať stanovisko k súladu so základnými právami: Súdny dvor rozhodol, že keď sa členský štát odvoláva na ustanovenia článku 56 ZES v spojení s ustanoveniami článku 66 ZES (teraz článok 52 ZFEÚ a článok 62 ZFEÚ) s cieľom odôvodniť pravidlá, ktoré pravdepodobne bránia výkonu slobody poskytovať služby, takéto odôvodnenie, stanovené v práve EÚ, sa musí vykladať s ohľadom na všeobecné právne zásady a najmä na základné práva. Na predmetné vnútroštátne pravidlá sa teda môžu vzťahovať výnimky stanovené v ustanoveniach uvedených dvoch článkoch zmluvy iba v prípade, ak sú zlučiteľné so základnými právami, ktorých dodržiavanie zabezpečuje Súdny dvor ⁽⁸³⁹⁾.

⁽⁸³⁵⁾ Rozsudok z 18. júna 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254.

⁽⁸³⁶⁾ Tamže, bod 20.

⁽⁸³⁷⁾ Rozsudok z 18. júna 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, bod 22.

⁽⁸³⁸⁾ Rozsudok z 18. júna 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, bod 38.

⁽⁸³⁹⁾ Rozsudok z 18. júna 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, bod 43. Táto dikcia sa podrobnejšie rozvinula neskôr, napríklad vo veciach nesplnenia povinnosti Maďarskom týkajúcich sa vyvlastnenia užívateľských práv (rozsudok z 21. mája 2019, Komisia/Maďarsko, C-235/17, EU:C:2019:432), zahraničných univerzít (rozsudok zo 6. októbra 2020, Komisia/Maďarsko, C-66/18, EU:C:2020:792) a mimovládnych organizácií (rozsudok z 18. júna 2020, Komisia/Maďarsko, C-78/18, EU:C:2020:476).

Niekoľko mesiacov po rozsudku vo veci ERT Súdny dvor vyniesol rozsudok vo veci *Merci convenzionali porto di Genova* ⁽⁸⁴⁰⁾. Po prvé, Súdny dvor v ňom stanovil, že aj v rámci článku 90 ZES (teraz článok 106 ZFEÚ) majú ustanovenia článkov 30, 48 a 86 ZES (teraz články 34, 45 a 102 ZFEÚ) priamy účinok a zainteresovaným stranám poskytujú práva, ktoré vnútroštátne súdy musia ochraňovať ⁽⁸⁴¹⁾. Po druhé, Súdny dvor rozhodol, že článok 90 ods. 1 ZES v spojení s článkami 30, 48 a 86 vylučuje pravidlá členského štátu, ktorými sa podniku usadenému v danom štáte udeľuje výlučné právo organizovať prístavné práce a na tento účel sa mu ukladá povinnosť využívať prístavnú spoločnosť zamestnávajúcu výlučne domácich pracovníkov ⁽⁸⁴²⁾. Súdny dvor o tri dni neskôr vo veci *GB-Inno* rozhodol, že článok 3 písm. f) ZES [teraz v podstate nahradený článkom 3 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ) a Protokolom č. 27 pripojeným k ZFEÚ] a články 90 a 86 ZES (teraz články 106 a 102 ZFEÚ) bránia tomu, aby členský štát udelil spoločnosti prevádzkujúcej verejnú telekomunikačnú sieť právomoc vydávať normy týkajúce sa telefónnych prístrojov a kontrolovať ich dodržiavanie hospodárskymi subjektmi, keď na trhu telefonických prístrojov konkuruje týmto subjektom. Súdny dvor takisto rozhodol, že článok 30 ZES (teraz článok 34 ZFEÚ) bráni verejnému podniku v získaní právomoci schvaľovať telefónne prístroje, ktoré majú byť pripojené do verejnej siete a ktoré nedodal, pokiaľ rozhodnutia tohto podniku nemožno napadnúť na súde ⁽⁸⁴³⁾. Judikatúra Súdneho dvora v oblasti zákazu zneužívania dominantného postavenia (článok 102 ZFEÚ) bola takisto zameraná na odvetvia, ako sú telekomunikácie, ako sa uvádza v oddiele 3.

Bez ohľadu na symbolický význam tejto odvážnej a novátorskej judikatúry zo začiatku 90. rokov 20. storočia by však jej uplatňovanie nemalo odvádzať pozornosť od medzier pretrvávajúcich na vnútornom trhu.

Medzery, ktorých existenciu možno odvodiť z uvedených rozsudkov, existovali, pretože harmonizácia sa vzťahovala len na niektoré odvetvia a negatívna harmonizácia prostredníctvom judikatúry alebo rozhodnutí Komisie vychádzajúcich z právomocí podľa článkov 85 až 93 ZES (teraz články 101 až 108 ZFEÚ) bola síce dôležitá ⁽⁸⁴⁴⁾, ale útržkovitá. Navyše najstrategickejšie hospodárske odvetvia, najmä „služby

všeobecného hospodárskeho záujmu“ podľa článku 86 ZES (teraz článok 106 ZFEÚ), boli európskou integráciou dotknuté len čiastočne. Tieto odvetvia z veľkej časti unikali liberalizácii až do začiatku 90. rokov 20. storočia, a to v dôsledku článku 86 ZES (teraz článok 106 ZFEÚ), ktorý ich v mnohých ohľadoch chránil pred uplatňovaním pravidiel v oblasti voľného pohybu a hospodárskej súťaže.

V tomto ohľade je pravdou, že článok 86 ZES (teraz článok 106 ZFEÚ) obsahuje ustanovenie o nevyhnutnosti, vďaka ktorému sa každé obmedzenie môže uplatňovať iba v miere

⁽⁸⁴⁰⁾ Rozsudok z 10. decembra 1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, EU:C:1991:464.

⁽⁸⁴¹⁾ Tamže, bod 23.

⁽⁸⁴²⁾ Rozsudok z 10. decembra 1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, EU:C:1991:464, bod 24.

⁽⁸⁴³⁾ Rozsudok z 13. decembra 1991, *GB-Inno*, C-18/88, EU:C:1991:474, body 28 a 36.

⁽⁸⁴⁴⁾ Pozri Wilms, G., *Das Europäische Gemeinschaftsrecht und die öffentlichen Unternehmen*, Duncker & Humblot, Berlín, 1996.

nevyhnutnej na dosiahnutie jeho účelu, ako aj test proporcionality, ktorým sa zabezpečí, že nebude mať neprimeraný vplyv na všeobecný záujem EÚ (tzv. test nadmernosti). Vďaka tomu istému ustanoveniu však vznikla zaujímavá judikatúra Súdneho dvora, ktorou sa v podstate uznáva legitímnosť niektorých zákonných monopolov, pokiaľ sú nevyhnutné na plnenie úloh, ktoré im boli zverené, ako je univerzálnosť poštovej služby (napríklad vo veci Corbeau) ⁽⁸⁴⁵⁾, a legitímnosť niektorých výhradných distribučných zmlúv vytvárajúcich celú sieť zabezpečujúcu zásobovanie energiou pre celé krajiny [napríklad vo veci Almelo ⁽⁸⁴⁶⁾ týkajúcej sa elektrickej energie]. Článok 86 ods. 2 ZES (teraz článok 106 ods. 2 ZFEÚ) sa vykladal aj v tom zmysle, že umožňuje výnimky z uplatňovania pravidiel v oblasti voľného pohybu a pravidiel hospodárskej súťaže týkajúcich sa zneužívania dominantného postavenia a kartelov, čo sa vzťahuje aj na členské štáty v súvislosti s podnikmi, ktoré ovládajú ⁽⁸⁴⁷⁾. Toto ustanovenie tak slúžilo napríklad aj ako základ pre odôvodnenie určitých obmedzení voľného pohybu, ako vyplýva z rozsudku vo veci EDF ⁽⁸⁴⁸⁾ s ohľadom na dovoz/vývoz elektriny. Uplatňovanie článku 86 ZES (teraz článok 106 ZFEÚ) nebolo jednoduché. V dôsledku testu nevyhnutnosti (a napokon aj nadmernosti) ho sprevádzala určitá neistota: obmedzenie muselo byť nevyhnutné a nesmelo sa vzťahovať na služby, ktoré príslušný podnik nemohol poskytovať v dostatočnej miere, pokiaľ toto obmedzenie nebolo nevyhnutné aj na zabezpečenie finančnej alebo hospodárskej rovnováhy jeho činností (pozri napríklad rozsudky vo veciach Corbeau a EDF). Hoci sa tieto dva testy prakticky zlúčili s cieľom opodstatniť výšku štátnej pomoci, ktorá bola potrebná na poskytovanie služieb všeobecného hospodárskeho záujmu (aj v prípade monopolov; pozri rozsudok vo veci FFSA) ⁽⁸⁴⁹⁾, výnimky/výhrady v uvedenom ustanovení zmluvy prakticky takmer znemožnili jeho uplatňovanie pri riešení viacerých otázok; význam týchto rozsudkov spočíva v tom, že poukázali na potrebu konkrétnej a podrobnej regulácie príslušných služieb ⁽⁸⁵⁰⁾.

Takto sa začala „regulácia“ v EÚ: ako nástroj liberalizácie s cieľom zrušiť monopolné štruktúry, ktoré existovali pred prijatím zmlúv, nie ako opatrenie zamerané na organizovanie a kontrolovanie prirodzenej hospodárskej súťaže, ktorá už prebiehala. To je hlavný rozdiel v porovnaní s tým, čo sa stalo v Spojených štátoch, kde hospodárska súťaž predstavovala prirodzený stav (napr. v oblasti trhu s elektrinou) a regulácia bola potrebná na účely ochrany trhu voči extrémom v rámci hospodárskej súťaže, ktoré niekedy viedli k vyhláseniu konkurzu a k prerušeniu kritických dodávok (napríklad v Kalifornii), s cieľom ochrániť všeobecný záujem. Samozrejme v EÚ, keď sa reguláciou zaviedla hospodárska súťaž, musela sa táto regulácia zaoberať aj vecnými podmienkami vykonávania liberalizovanej činnosti, aby ju používatelia

⁽⁸⁴⁵⁾ Rozsudok z 19. mája 1993, Corbeau, C-320/91, EU:C:1993:198.

⁽⁸⁴⁶⁾ Rozsudok z 27. apríla 1994, Almelo, C-393/92, EU:C:1994:171.

⁽⁸⁴⁷⁾ Porovnaj rozsudok z 19. mája 1993, Corbeau, C-320/91, EU:C:1993:198.

⁽⁸⁴⁸⁾ Rozsudok z 23. októbra 1997, Komisia/Francúzsko (dovoz a vývoz energie), C-159/94, EU:C:1997:501.

⁽⁸⁴⁹⁾ Rozsudok z 27. februára 1997, FFSA, T-106/95, EU:T:1997:23.

⁽⁸⁵⁰⁾ Pozri Triantafyllou, D., *Services publics et concurrence, maintien ou déclin des monopoles*, REDP, zv. 7, č. 4, 1995, s. 1025.

mohli využívať za všeobecne prijateľných podmienok ⁽⁸⁵¹⁾. Práve v tomto okamihu ochrana základných práv a sledovanie ostatných legitímnych verejných záujmov začala zohrávať čoraz významnejšiu úlohu v práve vnútorného trhu EÚ.

3. Celý vývoj regulácie služieb všeobecného verejného záujmu a jej význam

V 90. rokoch 20. storočia sa v EÚ začala diskusia o význame pojmu „regulácia“ v protiklade k „hospodárskej súťaži“ a táto diskusia stále prebieha. Z hospodárskeho hľadiska sa regulácia považuje za nevyhnutnú v miere, v akej trhové sily samy osebe nedokážu dosiahnuť výsledky, ktoré sú žiaduce vo všeobecnom záujme, vzhľadom na existujúce monopoly. Monopoly môžu mať za následok napríklad zvýšené riziko zneužívania dominantného postavenia, ceny, v ktorých sa neodzrkadľujú všetky externality, alebo nedostatok informácií o poskytovaných službách, alebo môžu vo všeobecnosti poškodzovať konkurenčnú štruktúru trhu ⁽⁸⁵²⁾. Z tohto užšieho hľadiska je potrebné odlišiť regulačné právo od práva hospodárskej súťaže. Vyžaduje si to zavedenie hospodárskej súťaže (najmä z dôvodu existujúcich prirodzených alebo zákonných monopolov) v odvetviach, pre ktoré sú typické monopolné štruktúry, ktorých duplikácia by pre zainteresovaných konkurentov bola náročná z dôvodu obrovských investičných nákladov potrebných na vybudovanie potrebnej infraštruktúry. V opačnom prípade by trhy *de facto* prišli o akúkoľvek primeranú možnosť hospodárskej súťaže ⁽⁸⁵³⁾. Vzhľadom na príslušné otázky súvisiace s cezhraničnou hospodárskou súťažou a voľným pohybom musela EÚ stanoviť primeranú reguláciu na základe svojich právomocí v oblasti vnútorného trhu ⁽⁸⁵⁴⁾. Reguláciou takýchto dôležitých hospodárskych činností EÚ z iniciatívy Komisie upravuje niektoré záležitosti, kým iné ponecháva členským štátom. EÚ si vybrala cestu, ktorá leží uprostred medzi ultraliberálnou teóriou, v ktorej sa predpokladá, že trh sa bude regulovať sám, a intervencionistickým štátnym plánovaním ekonomických činností. V niektorých prípadoch zákonodarcu využil všeobecný právny základ článku 114 ZFEÚ na reguláciu viacerých trhov.

Otvorenie trhov sa dosiahlo pomocou rozličných prostriedkov.

Jedným z prvých príkladov je otvorenie námornej kabotáže: hoci bolo možné zo zásady nediskriminácie odvodiť povinnosť vykonávať verejné súťaže s cieľom

⁽⁸⁵¹⁾ Čo sa týka uloženia odlišných povinností rôznym subjektom, pozri Triantafyllou, D., *Evolution de la notion de concession de service public sous l'influence du droit communautaire*, RMC, 1997, s. 558 (o telekomunikáciách).

⁽⁸⁵²⁾ Lanneau, R., *Régulation (économie)*. In: Bazex, M., Eckert, G., Lanneau, R., Le Berre, C., du Marais, B., a Sée, A., (red.), *Dictionnaire des Régulations*, LexisNexis, New York, 2016, s. 521. Táto štúdia však naznačuje subjektívnu klasifikáciu regulácie na základe jej priorít (hospodárska efektívnosť alebo sociálna spravodlivosť); jej relatívnosť v závislosti od odvetvia a nie úplne predvídateľné následky. V tejto práci nie je priestor na podrobnú analýzu pojmov regulácie v iných vedeckých disciplínach.

⁽⁸⁵³⁾ Rozsudok z 13. decembra 2018, Slovak Telekom/Komisija, T-851/14, EU:T:2018:929, bod 117 (potvrdený Súdnym dvorom v rozsudku z 25. marca 2021, Slovak Telekom/Komisija, C-165/19 P, EU:C:2021:239).

⁽⁸⁵⁴⁾ Ako napríklad článok 114 ZFEÚ so zreteľom na ciele stanovené v zmluve (v súvislosti s hospodárskou súťažou ako neoddeliteľnou súčasťou vnútorného trhu pozri „Vnútorný trh“ a články 3 a 4 ZFEÚ; porovnaj Protokol č. 27 ZFEÚ).

zadávať zmluvy o službách vo verejnom záujme námorným prepravcom⁽⁸⁵⁵⁾, táto povinnosť bola jasnejšie stanovená pre zmluvy o službách vo verejnom záujme s leteckými dopravcami⁽⁸⁵⁶⁾.

Zásady verejného obstarávania sa rozšírili na všetky služby hospodárskeho záujmu⁽⁸⁵⁷⁾ a uplatňujú sa aj v rôznych oblastiach, v ktorých sa vyžaduje udeľovanie individuálnych povolení v prípade obmedzených zdrojov⁽⁸⁵⁸⁾. Takto sa napríklad frekvenčné spektrá, ktoré sa používajú v prípade telekomunikačných a mediálnych služieb, musia prideľovať prostredníctvom otvorených, nediskriminačných a primeraných postupov a na základe primeraných, nediskriminačných a objektívnych kritérií: táto povinnosť vyplývala už z pravidiel voľného pohybu podľa ZES, ktorých výklad bol podaný v prvom desaťročí 21. storočia⁽⁸⁵⁹⁾ a ktoré boli výslovne stanovené v smerniciach v oblasti telekomunikácií, ktorými sa zaviedla liberalizácia⁽⁸⁶⁰⁾. Treba pripomenúť, že Komisia dokonca ako prvé prijala právne predpisy týkajúce sa jej samotnej v oblasti telekomunikácií na základe článku 106 ods. 3 ZFEÚ a stanovila, okrem iného, otvorené nediskriminačné postupy udeľovania povolení podľa objektívnych, nediskriminačných a transparentných kritérií⁽⁸⁶¹⁾. Použitie článku 106 ods. 3 ZFEÚ predstavuje právnu „zbraň“, ktorá sa používa aj ako hrozba s cieľom dosiahnuť, aby zákonodarcovia EÚ prijal smernicu o liberalizácii energie⁽⁸⁶²⁾. V tejto súvislosti stojí za pozornosť to, že popri zákonodarcovi EÚ zohráva zásadnú úlohu aj Súdny dvor, a to najmä pokiaľ ide

⁽⁸⁵⁵⁾ Článok 4 nariadenia Rady (EHS) č. 3577/92 zo 7. decembra 1992, ktorým sa uplatňuje zásada slobody poskytovania služieb na námornú dopravu v rámci členských štátov (Ú. v. ES L 364, 12.12.1992, s. 7).

⁽⁸⁵⁶⁾ Článok 16 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 z 24. septembra 2008 o spoločných pravidlách prevádzky leteckých dopravných služieb v Spoločenstve (Ú. v. EÚ L 293, 31.10.2008, s. 3) [prepracované znenie vzhľadom na nariadenie Rady (EHS) č. 2407/92 z 23. júla 1992 o licenciách leteckých dopravcov (Ú. v. ES L 240, 24.8.1992, s. 1)].

⁽⁸⁵⁷⁾ Čo sa týka právnych predpisov, pozri napríklad smernicu Rady 92/50/EHS z 18. júna 1992 o koordinácii postupov verejného obstarávania služieb (Ú. v. ES L 209, 24.7.1992, s. 1) a smernicu Rady 93/38/EHS zo 14. júna 1993 o koordinácii postupov verejného obstarávania subjektov pôsobiach vo vodnom, energetickom, dopravnom a telekomunikačnom sektore (Ú. v. ES L 199, 9.8.1993, s. 84). Pokiaľ ide o zásadu nediskriminácie vychádzajúcej zo zmluvy, pozri napríklad rozsudok zo 7. decembra 2000, Telaustria, C-324/98, EU:C:2000:669 (o telefónnych zoznamoch); rozsudok z 21. júla 2005, Coname, C-231/03, EU:C:2005:487; a rozsudok z 13. októbra 2005, Parking Brixen, C-458/03, EU:C:2005:605.

⁽⁸⁵⁸⁾ Neskorší príklad sa nachádza v článku 12 smernice o službách [smernica 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 27.12.2006, s. 36)], v ktorom sa v odseku 1 stanovuje, že pri výberovom konaní v prípade viacerých kandidátov, „kde je počet povolení pre danú činnosť obmedzený z dôvodu nedostatku dostupných prírodných zdrojov alebo technickej kapacity, členské štáty uplatňujú u potenciálnych kandidátov také výberové konanie, ktoré poskytne v plnom rozsahu záruky nestrannosti a transparentnosti, predovšetkým vrátane primeraného zverejnenia začatia konania, jeho priebehu a ukončenia“; pozri rozsudok zo 14. júla 2016, Promoiimpresa, C-458/14, EU:C:2016:558 (o koncesiách týkajúcich sa pláží v Taliansku).

⁽⁸⁵⁹⁾ Rozsudok zo 7. decembra 2000, Telaustria, C-324/98, EU:C:2000:669; a rozsudok z 31. januára 2008, Centro Europa 7, C-380/05, EU:C:2008:59.

⁽⁸⁶⁰⁾ Články 45 až 48 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1972 z 11. decembra 2018, ktorou sa stanovuje európsky kódex elektronických komunikácií (Ú. v. EÚ L 321, 17.12.2018, s. 36) (prepracované znenie vzhľadom na smernice z roku 2002 odvolávajúce sa na smernicu Rady 90/387/EHS a smernicu Komisie 90/388/EHS).

⁽⁸⁶¹⁾ Pozri smernicu Rady 90/387/EHS z 28. júna 1990 o vytvorení vnútorného trhu pre telekomunikačné služby prostredníctvom otvoreného prístupu k sieti (Ú. v. ES L 192, 24.7.1990, s. 1) a smernicu Komisie 90/388/EHS z 28. júna 1990 o hospodárskej súťaži na trhoch telekomunikačných služieb (Ú. v. ES L 192, 24.7.1990, s. 10).

⁽⁸⁶²⁾ Toto sa začalo smernicou Európskeho parlamentu a Rady 96/92/ES z 19. decembra 1996 o spoločnej právnej úprave vnútorného trhu s elektrickou energiou (Ú. v. ES L 27, 30.1.1997, s. 20). Texty týkajúce sa zemného plynu sa riadia rovnakým modelom a v tomto dokumente sa neuvádzajú.

o často nevyhnutné financovanie týchto služieb. Súdny dvor podporuje verejné súťaže, pri ktorých sa zákazky zadávajú najlepším uchádzačom s cieľom predchádzať kontrole štátnej pomoci. V takýchto prípadoch sa verejné financovanie považuje za odmenu za poskytnuté služby (judikatúra vo veci Altmark) ⁽⁸⁶³⁾.

V judikatúre Súdneho dvora sa navyše vyžadovalo určité rozdelenie úloh vertikálne integrovaných monopolov, a to po prvé prostredníctvom rozlíšenia obchodných a regulačných činností tak, aby sa etablovaný prevádzkovateľ nemohol ocitnúť v situácii zneužitia svojho dominantného postavenia tým, že by ukladal svojim konkurentom normy, napríklad prostredníctvom schválenia svojich produktov: tento zákaz sa vzťahuje aj na členské štáty v súvislosti s podnikmi, ktoré ovládajú alebo ktorým udeľujú výhody prostredníctvom výlučných alebo osobitných práv ⁽⁸⁶⁴⁾. Počiatok myšlienky rovnakých podmienok, ktorá tvorí základ tejto judikatúry, možno nájsť už v smernici o transparentnosti, ktorú prijala Komisia v roku 1980 na základe článku 90 ods. 3 ZES (teraz článok 106 ods. 3 ZFEÚ) ⁽⁸⁶⁵⁾ a ktorá ako prvá umožnila vznik regulačných orgánov, ktoré sú nezávislé od účastníkov trhu ⁽⁸⁶⁶⁾ (pozri nasledujúce oddiely).

Potom na základe smerníc o liberalizácii etablovaný monopolný podnik ako prvý krok musel sprístupniť svoju infraštruktúru konkurentom, pre ktorých prístup do účastníckeho vedenia predstavoval hlavnú prioritu [napr. v prípade pevných telefónnych liniek ⁽⁸⁶⁷⁾]. Tento krok nie vždy stačil na to, aby sa etablovaným monopolným podnikom, ktoré stále mohli kontrolovať prostriedky prístupu k ich zariadeniam a určovať podmienky pre svojich konkurentov, zabránilo v zneužívaní ich dominantného postavenia. Nasledujúci krok preto tvorilo oddelenie vertikálne integrovaných etablovaných prevádzkovateľov, ktorí poskytovali služby prostredníctvom svojich zavedených sietí, ktorých náklady už boli odpísané vďaka štátnemu financovaniu a zákonnému monopolu, a to na dve časti (alebo viac častí). Oddelenie sietí a hospodárskej činnosti vykonávanej v rámci týchto sietí sa tak zaviedlo do všetkých odvetví, ktoré boli závislé od využívania určitých hmotných či dokonca nehmotných sietí.

Tieto dva kroky zodpovedajú legitímnemu verejnému záujmu podľa práva EÚ, ako je transparentnosť a otvorenosť v používaní sietí, a bránia narušeniu hospodárskej súťaže s cieľom zabezpečiť nenarušenú hospodársku súťaž na trhu. Oddelenie siete a liberalizovanej hospodárskej činnosti sa mohlo uskutočniť na úrovni účtovníctva prostredníctvom oddelenia

⁽⁸⁶³⁾ Rozsudok z 24. júla 2003, Altmark, C-280/00, EU:C:2003:415.

⁽⁸⁶⁴⁾ Rozsudok z 13. decembra 1991, RTT/GB Inno, C-18/88, EU:C:1991:474 (preukázanie zneužívania dominantného postavenia v spojení s článkom 106 ods. 1 ZFEÚ).

⁽⁸⁶⁵⁾ Smernica Komisie 80/723/EHS z 25. júna 1980 o transparentnosti finančných vzťahov medzi členskými štátmi a štátnymi podnikmi (Ú. v. ES L 195, 29.7.1980, s. 35).

⁽⁸⁶⁶⁾ Napríklad článok 61 a nasl. smernice (EÚ) 2018/1972.

⁽⁸⁶⁷⁾ Pozri smernicu Rady 90/387/EHS a smernicu Komisie 90/388/EHS, ktoré sú z viacerých hľadísk historické, a článok 77 (o funkčnom oddelení) smernice (EÚ) 2018/1972.

účtov, čo viedlo k transparentnosti v dvoch ohľadoch: i) ukázaním, prostredníctvom príjmov a výdavkov, ako boli financované siete a liberalizovaná hospodárska činnosť, a ii) poskytnutím informácií o cenových politikách. V ďalšom kroku sa oddelenie uskutočnilo na úrovni právnej subjektivity, keď za sieť a za poskytovanie služieb v rámci liberalizovanej hospodárskej činnosti zodpovedali odlišné subjekty. Okrem toho boli stanovené osobitné záruky (najmä pravidlá zakazujúce súbežné vykonávanie dvoch nezlúčiteľných činností) s cieľom zabrániť jednému subjektu v ovplyvňovaní druhého subjektu v záujme svojich vlastných služieb, aby sa so všetkými prevádzkovateľmi zaobchádzalo rovnako a aby na danom trhu mali rovnaké príležitosti. Najlepšie riešenie tak bolo oddelenie vertikálne integrovaných bývalých monopolných podnikov. Toto oddelenie právnej subjektivity vydláždilo cestu majetkovému rozdeleniu, teda oddeleniu vlastníctva jednotlivých subjektov, čo nebolo možné vždy jasne naplánovať tak, aby si to nevyžadovalo zmenu vlastníctva, keďže uplatňovanie zmlúv by sa podľa článku 345 ZFEÚ nemalo dotýkať úpravy vlastníckych vzťahov uplatňovanej v členských štátoch ⁽⁸⁶⁸⁾. Keďže v súlade s tým oddelenie účtovníctva a právnej subjektivity povedie k nezávislosti, oddeleniu majetku možno v praxi napomôcť tým, že sa príslušnej osobe, teda osobe, ktorá vykonáva výrobnú alebo dodávateľskú činnosť, zakáže vykonávať priama alebo nepriama kontrola nad inou príslušnou osobou, napríklad nad osobou, ktorá vykonáva prepravné činnosti ⁽⁸⁶⁹⁾. Takto teda rozdelenie železničných spoločností napokon viedlo k otvoreniu ich sietí iným prevádzkovateľom ⁽⁸⁷⁰⁾.

Výsledný model je často takýto: sieťové subjekty vlastní štát (hoci nad nimi oficiálne nevykonáva kontrolu), ktorý nesie osobitnú zodpovednosť za túto prakticky monopolnú obmedzujúcu infraštruktúru, a niekoľko verejných alebo súkromných prevádzkovateľov poskytuje služby všeobecného hospodárskeho záujmu, pričom využívajú túto infraštruktúru. Vo všetkých týchto odvetviach tak bola zavedená hospodárska súťaž. Vzhľadom na stále existujúce väzby medzi štátom a týmito spoločnosťami však riziká zneužívania a iné problémy zostávajú hmatateľné. Riziká vyplývajúce zo skutočnosti, že štát je zároveň regulátor trhu a účastník trhu, totiž predstavujú základ práve takých ustanovení, ako je článok 106 ZFEÚ ⁽⁸⁷¹⁾. Napriek oddeleniu právnej subjektivity tak v praxi ostáva množstvo otázok otvorených a v závislosti od

⁽⁸⁶⁸⁾ Pozri napríklad rozsudok vo veci Essent, C-206/06, EU:C:2008:413, bod 28 a nasl.

⁽⁸⁶⁹⁾ Pozri článok 43 ods. 11 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/944 z 5. júna 2019 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou a o zmene smernice 2012/27/EÚ (Ú. v. EÚ L 158, 14.6.2019, s. 125) [prepracované znenie od smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/54/ES z 26. júna 2003 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrickou energiou a o zrušení smernice 96/92/ES (Ú. v. EÚ L 176, 15.7.2003, s. 37)]. Čo sa týka týchto trendov, pozri Triantafyllou, D., *De la libéralisation à la régulation des marchés, RDUE*, 2007, s. 653.

⁽⁸⁷⁰⁾ Pozri článok 77 smernice (EÚ) 2018/1972 (o telekomunikáciách); článok 35 (o oddelenej distribučnej sústave), články 43 a 45 (o oddelení vlastníctva dopravných sietí) a článok 56 (o účtovníctve) smernice (EÚ) 2019/944 [prepracované znenie vzhľadom na smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2003/54/ES z 26. júna 2003 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrickou energiou a o zrušení smernice 96/92/ES (Ú. v. EÚ L 176, 15.7.2003, s. 37)] a články 6 a 7 (o právne nezávislom riadení) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2012/34/EÚ, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor [prepracované znenie vzhľadom na smernicu Rady 91/440/EHS z 29. júla 1991 o rozvoji železníc Spoločenstva (Ú. v. ES L 237, 24.8.1991, s. 25)] (Ú. v. EÚ L 343, 14.12.2012, s. 32).

⁽⁸⁷¹⁾ Wilms, G., *Das Europäische Gemeinschaftsrecht und die öffentlichen Unternehmen*, Duncker & Humblot, Berlín, 1996, s. 102.

prípade môžu viesť k uplatneniu práva hospodárskej súťaže ⁽⁸⁷²⁾ a/alebo k spresneniu právnych predpisov ⁽⁸⁷³⁾.

Hospodárska súťaž, samozrejme, nie je rovnako rozvinutá vo všetkých týchto odvetviach a jej rozvoj závisí od niekoľkých faktorov vrátane vlastností a dostupnosti prírodných zdrojov. Ak je sieť skôr „nehmotná“, napríklad ju tvorí spektrum frekvencií (či dokonca káble) na prenos elektronických správ, konkurencia môže teoreticky vzniknúť rýchlo a radikálne. V praxi však pretrvávajú veľa právnych a praktických prekážok. V smerniciach o liberalizácii telekomunikačných služieb sa teda stanovuje analýza trhovej sily, ktorá je svojou podstatou podobná analýze vykonávanej v rámci práva hospodárskej súťaže, s dodatočnou možnosťou uložiť silnejším subjektom náročnejšie záväzky vyplývajúce zo služieb vo verejnom záujme prostredníctvom určitého proporcionálneho alebo asymetrického zaobchádzania.

V iných oblastiach, v ktorých sieť závisí od zdrojov a stavu príslušných zásob, ako v prípade elektriny a zemného plynu, je hospodárska súťaž stále nedokonalá a etablovaný (bývalý) monopol si zachováva veľmi významnú trhovú silu bez ohľadu na oddelenie sieťových a dodávateľských prevádzkovateľov, pričom významnú úlohu zohráva aj nečinnosť používateľov ⁽⁸⁷⁴⁾. V tejto súvislosti je tak pozornosť regulačných orgánov stále zameraná na účinné osamostatnenie poskytovateľov zásobovacích služieb od prevádzkovateľov sietí, ktorí majú (vlastné) prevádzkové spoločnosti ⁽⁸⁷⁵⁾. V dôsledku vývoja súčasnej geopolitickej situácie sa teraz táto pozornosť presúva na budovanie „strategických rezerv“ dodávok energie ⁽⁸⁷⁶⁾, ktoré je takisto súčasťou regulácie, keďže priamo ovplyvňuje kontinuitu dodávok, a tým aj uplatňované ceny. Ešte náročnejšie sú prípady, v ktorých sieť predstavuje jasné fyzické prekážky skutočnej koexistencie viacerých prevádzkovateľov, ako je to v odvetví železničnej dopravy. Tieto okolnosti predstavujú prirodzené obmedzenia pre rozvoj hospodárskej súťaže na rovnakých tratiach, hoci aj v tejto oblasti sa dosiahol určitý pokrok.

⁽⁸⁷²⁾ Pozri napríklad rozsudok z 18. júna 2015, Deutsche Bahn, C-583/13 P, EU:C:2015:404 týkajúci sa zneužitia dominantného postavenia spoločnosti Deutsche Bahn, ktorá využívaním *de facto* monopolu svojej spoločnosti, ktorá predáva na trhu dodávateľov, vnútila svojim konkurentom na maloobchodnom trhu odberateľov diskriminačné ceny, čím sa dopustila zneužitia svojho dominantného postavenia formou stláčania marže. Prípád sa uzavrel na základe záväzkov, ktoré navrhla spoločnosť Deutsche Bahn [rozhodnutie Komisie z 18. decembra 2013, COMP/AT.39678 (Deutsche Bahn I), COMP/AT.39731 (Deutsche Bahn II) a COMP/AT.39915 (Deutsche Bahn III)] (https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39678/39678_2514_15.pdf). Pozri napríklad aj rozhodnutie Komisie C(2014) 7465 final z 15. októbra 2014 týkajúce sa konania podľa článku 102 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a článku 54 Dohody o EHP (Vec AT.39523 – Slovak Telekom); rozhodnutie talianskeho orgánu na ochranu hospodárskej súťaže z 25. júla 2012, *Trenitalia*, A436 a rozsudok z 12. mája 2022, Servizio Elettrico Nazionale, C-377/20, EU:C:2022:379, body 41 až 43.

⁽⁸⁷³⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/34/EÚ z 21. novembra 2012, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor (Ú. v. EÚ L 343, 14.12.2012, s. 32); smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/2370 zo 14. decembra 2016, ktorou sa mení smernica 2012/34/EÚ, pokiaľ ide o otvorenie trhu so službami vnútroštátnej železničnej osobnej dopravy a o správu železničnej infraštruktúry (Ú. v. EÚ L 352, 23.12.2016, s. 1).

⁽⁸⁷⁴⁾ Pozri aj časť tejto kapitoly týkajúcu sa aktu o digitálnych trhoch.

⁽⁸⁷⁵⁾ Porovnaj rozsudok zo 17. júla 2014, Komisia/DEI, C-553/12 P, EU:C:2014:2083.

⁽⁸⁷⁶⁾ Porovnaj smernicu Rady 2009/119/ES, ktorou sa členským štátom ukladá povinnosť udržiavať minimálne zásoby ropy a/alebo ropných výrobkov (Ú. v. EÚ L 265, 9.10.2009, s. 9), a článok 54 (o vlastníctve zariadení na uskladňovanie energie) smernice (EÚ) 2019/944.

Rôzne smernice EÚ o liberalizácii v týchto oblastiach tvoria významný regulačný rámec, ktorým sa popri inštitucionálnom oddelení stanovuje niekoľko ustanovení zameraných na zabezpečenie nediskriminačného, spravodlivého a primeraného používania v súvislosti s prístupom k infraštruktúre, čo si vyžaduje transparentnosť a objektivitu, a zároveň sa ním zavádzajú otvorené, transparentné, nediskriminačné a primerané postupy verejného obstarávania, napríklad s cieľom vytvoriť nové výrobné kapacity⁽⁸⁷⁷⁾. Rámec navyše vytvára podmienky na ochranu používateľov. Používané tarify preto musia byť napríklad transparentné, nediskriminačné⁽⁸⁷⁸⁾ a primerané nákladom na infraštruktúru, pričom sa v nich zohľadňujú náklady na údržbu a modernizáciu. Tieto povinnosti nechránia len prevádzkovateľov, ale aj konečných spotrebiteľov pred nekalými praktikami zo strany ich dodávateľov, ktorí by napríklad nemali zbytočne zaťažovať svojich zákazníkov prehnanými cenami⁽⁸⁷⁹⁾ a ktorí ich musia informovať o svojich cenách⁽⁸⁸⁰⁾.

Tieto pravidlá sa vyvíjali v spolupráci so Súdnyim dvorom, pred ktorým Komisia vystupuje v zásade v úlohe poradcu súdu – *amicus curiae*: judikatúra EÚ predchádzala jednotlivým regulačným opatreniam alebo ich sprevádzala, hoci sa to dialo individuálne.

Napríklad vo veci týkajúcej sa distribúcie televíznych frekvencií v Taliansku Európsky súd pre ľudské práva rozhodol, že poskytovatelia musia mať bezpodmienečne účinný prístup na uvedený trh, aby sa zaručila rozmanitosť celého programového obsahu, v ktorom sa čo možno najviac odrážajú rozličné názory v spoločnosti⁽⁸⁸¹⁾. Súd takisto zdôraznil, že v citlivom odvetví, akým je odvetvie audiovizuálnych médií, má štát popri svojej povinnosti nezasahovať aj pozitívnu povinnosť zavádzať vhodné legislatívne a administratívne rámce s cieľom zaručiť skutočnú pluralitu⁽⁸⁸²⁾. To sa, samozrejme, týka aj zákonodarcu EÚ, ktorý musí pri regulovaní vnútorného trhu nielen dodržiavať základné práva⁽⁸⁸³⁾, ale aj zosúlaďovať navzájom konkurenčné základné práva⁽⁸⁸⁴⁾.

*Európsky súd pre ľudské práva
takisto zohral určitú úlohu, pretože
prístup na trh je v niektorých
prípadoch predpokladom účinného
výkonu základných práv.*

Hoci predchádzanie protisúťažným praktikám do určitej miery podnietilo reguláciu v rámci EÚ, regulácia je zameraná aj na dosiahnutie spravodlivosti a cezhraničnej integrácie trhu,

⁽⁸⁷⁷⁾ Pozri článok 51 smernice (EÚ) 2019/944 (o elektrine). Pozri napríklad aj rozsudok zo 7. júna 2005, VEMW, C-17/03, EU:C:2005:362.

⁽⁸⁷⁸⁾ Pozri články 70 a 99 smernice (EÚ) 2018/1972 (o telekomunikáciách), článok 3 ods. 4 a 5 smernice (EÚ) 2019/944 (o elektrine) a článok 29 smernice 2012/34/EÚ (o železničnej doprave).

⁽⁸⁷⁹⁾ Porovnaj rozsudok z 10. februára 2000, Deutsche Post, C-147/97, EU:C:2000:74.

⁽⁸⁸⁰⁾ Pozri napríklad článok 103 smernice (EÚ) 2018/1972 (o telekomunikáciách).

⁽⁸⁸¹⁾ Rozsudok zo 7. júna 2012, Centro Europa 7 S.r.l. a Di Stefano/Taliansko, sťažnosť č. 38433/09, bod 130.

⁽⁸⁸²⁾ Rozsudok zo 7. júna 2012, Centro Europa 7 S.r.l. a Di Stefano/Taliansko, sťažnosť č. 38433/09, bod 134.

⁽⁸⁸³⁾ Rozsudok z 13. decembra 1979, Hauer, 44/79, EU:C:1979:290, body 14 – 16; rozsudok z 20. mája 2003, Österreichischer Rundfunk, spojené veci C-465/00, C-138/01 a C-139/01, EU:C:2003:294, bod 68 a nasl.; a rozsudok z 9. novembra 2010, Schecke, spojené veci C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 46.

⁽⁸⁸⁴⁾ Rozsudok z 26. apríla 2022, Poľsko/Parlament a Rada (smernica o autorských právach), C-401/19, EU:C:2022:297, bod 66; a rozsudok z 15. septembra 2016, Mc Fadden, C-484/14, EU:C:2016:170, bod 68 a nasl.

ako aj na ďalšie všeobecné záujmy, ako je kvalita služieb a ochrana spotrebiteľov. Reguláciu v pravom zmysle slova tak dopĺňa niekoľko povinností prevádzkovateľov, ktoré presahujú rámec nediskriminácie voči používateľom siete. Dodatočné regulačné povinnosti sa teda týkajú ochrany cieľov všeobecného záujmu, ako je ochrana príjemcov služieb a konkrétne spotrebiteľov, ktorí by mali byť schopní využívať uspokojivé, bezpečné a cenovo dostupné dodávky. Celé smernice alebo ich časti sú venované poskytovaniu správnych služieb verejnosti, v odvetví telekomunikácií [s povinnosťou udeliť prístup do siete a k jej infraštruktúre za prijateľné ceny a s osobitnými povinnosťami pre silnejších dodávateľov ⁽⁸⁸⁵⁾], v odvetví poštových služieb [s požiadavkami na minimálne služby ⁽⁸⁸⁶⁾], v energetike, v rámci ktorej by dodávky mali ostať cenovo dostupné a neprerušované ⁽⁸⁸⁷⁾, a v odvetví železničnej dopravy ⁽⁸⁸⁸⁾.

Príkladom je nariadenie o roamingu, ktorým sa stanovujú maximálne ceny bez dodatočných poplatkov za roaming vo verejných mobilných komunikačných sieťach v rámci EÚ ⁽⁸⁸⁹⁾ v prospech bezplatného poskytovania služieb, ako aj voľného pohybu občanov, pracovníkov a študentov na vnútornom trhu EÚ. Ďalším príkladom je nariadenie o neutralite internetu, ktoré je zamerané na zaručenie rovnocenného a nediskriminačného zaobchádzania s prevádzkou pri poskytovaní služieb prístupu k internetu a súvisiacich práv koncových používateľov ⁽⁸⁹⁰⁾.

Tieto osobitné alebo všeobecné povinnosti, ktoré boli uznané na úrovni EÚ, zároveň s liberalizáciou zdôrazňujú sociálnejší rozmer verejných služieb, ktorý presahuje obyčajné konkurenčné hľadisko.

Ich podrobná regulácia, ako aj odchýlky od povinného prístupu do siete, má za následok menej časté využívanie článku 106 ods. 2 ZFEÚ, ktorý v prípade potreby umožňuje odchýlky od pravidiel zmlúv v súvislosti so službami všeobecného hospodárskeho záujmu; súčasťou regulácie sú *leges speciales*, ktoré neponechávajú veľa miesta

na uplatňovanie všeobecného ustanovenia zmluvy ⁽⁸⁹¹⁾, hoci zákonodarcia a Súdny dvor sa naň ešte stále občas odvolávajú ako na zdroj inšpirácie pri výklade sekundárneho práva ⁽⁸⁹²⁾.

⁽⁸⁸⁵⁾ Pozri článok 84 a nasl. smernice (EÚ) 2018/1972 (a článok 68 týkajúci sa prevádzkovateľov s významným vplyvom na trhu v odvetví telekomunikácií); porovnaj rozsudok z 19. júna 2014, TDC, C-556/12, EU:C:2014:2009 (o káblovom pripojení), a článok 63 a nasl. smernice (EÚ) 2018/1972 (o trhovej analýze).

⁽⁸⁸⁶⁾ Pozri článok 3 a nasl. smernice Európskeho parlamentu a Rady 97/67/ES z 15. decembra 1997 o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb (Ú. v. ES L 15, 21.1.1998, s. 14).

⁽⁸⁸⁷⁾ Články 9 a 27 smernice (EÚ) 2019/944 (o elektrine); porovnaj článok 10 (o právach spotrebiteľov).

⁽⁸⁸⁸⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/2338 z 14. decembra 2016, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1370/2007, pokiaľ ide o otvorenie trhu so službami vnútroštátnej železničnej osobnej dopravy (Ú. v. EÚ L 354, 23.12.2016, s. 22) (nariadenie o verejných službách).

⁽⁸⁸⁹⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 531/2012 z 13. júna 2012 o roamingu vo verejných mobilných komunikačných sieťach v rámci Únie (Ú. v. EÚ L 172, 30.6.2012, s. 10).

⁽⁸⁹⁰⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2120 z 25. novembra 2015, ktorým sa ustanovujú opatrenia týkajúce sa prístupu k otvorenému internetu a ktorým sa mení smernica 2002/22/ES o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcej sa elektronických komunikačných sietí a služieb a nariadenie (EÚ) č. 531/2012 o roamingu vo verejných mobilných komunikačných sieťach v rámci Únie (Ú. v. EÚ L 310, 26.11.2015, s. 1). Pozri rozsudok z 15. septembra 2020, Telenor Magyarország, C-807/18, EU:C:2020:708.

⁽⁸⁹¹⁾ Pozri napríklad rozsudok zo 7. júna 2005, VEMW, C-17/03, EU:C:2005:362.

⁽⁸⁹²⁾ Rozsudok z 30. apríla 2020, Overgas Mreži, C-5/19, EU:C:2020:343, bod 53 a nasl.

Konkrétne v prípade odvetvia energetiky Súdny dvor nedávno takisto zdôraznil povinnosť inštitúcií EÚ a členských štátov zohľadňovať zásadu solidarity v oblasti energetiky (pozri článok 122 ods. 1 ZFEÚ) pri prijímaní aktov týkajúcich sa vnútorného trhu so zemným plynom s cieľom zaistiť predovšetkým bezpečnosť dodávok energie v EÚ. To zahŕňa prijatie opatrení na riešenie núdzových situácií a prijatie preventívnych opatrení; takisto zdôrazňuje potrebu vyvažovať príslušné energetické záujmy a zároveň sa vyhýbať prijatiu opatrení, ktoré by mohli ovplyvniť záujmy zainteresovaných strán, ktoré by mohli byť dotknuté, pokiaľ ide o bezpečnosť dodávok, ich ekonomickú a politickú životaschopnosť a diverzifikáciu zdrojov dodávok, a to s cieľom zohľadniť ich vzájomnú závislosť a faktickú solidaritu ⁽⁸⁹³⁾.

Tento celostný prístup nie je prekvapujúci: pravidlá hospodárskej súťaže stanovené v zmluve sú zamerané na zabezpečenie neobmedzenej hospodárskej súťaže (konkurenčná štruktúra trhu), rovnakých príležitostí (vrátane prístupu na trh) a cezhraničnej integrácie vnútroštátnych trhov ⁽⁸⁹⁴⁾. Pravidlá hospodárskej súťaže tak tvoria rovnorodý celok spolu s pravidlami voľného pohybu stanovenými v zmluve a spoločne s nimi prispievajú k vytvoreniu skutočne integrovaného spoločného trhu EÚ charakterizovaného otvorenosťou, spravodlivosťou, zásluhovosťou a kvalitou. Zároveň platí, že čím viac trhov sa otvorí a integruje na cezhraničnej úrovni (prostredníctvom regulácie), tým väčšia je potreba zabezpečiť úsilie o dosiahnutie ostatných cieľov verejného záujmu na európskej úrovni, aby sa zabránilo v tejto súvislosti ďalším právnym a administratívnym rozdielom na vnútroštátnej úrovni a zaručilo riadne a vyvážené zosúladenie trhového modelu s ostatnými legitímnymi verejnými záujmami ⁽⁸⁹⁵⁾.

4. Regulácia a právo hospodárskej súťaže

Celý tento regulačný arzenál, samozrejme, vyvolal otázku, aký je vzťah regulácie voči klasickému právu hospodárskej súťaže. Zo štruktúry a znenia ZFEÚ vyplýva, že regulácia a hospodárska súťaž sú dve strany jednej mince: obe sú zamerané na zabezpečenie integrovaného vnútorného trhu charakterizovaného neobmedzenou a spravodlivou hospodárskou súťažou, prístupom na trh a rovnakými príležitosťami. Skutočnosť, že ide o spojené nádoby, ktoré sa navzájom ovplyvňujú, potvrdzuje aj niekoľko rozsudkov Súdneho dvora ⁽⁸⁹⁶⁾ a niektoré právne predpisy ⁽⁸⁹⁷⁾.

⁽⁸⁹³⁾ Rozsudok z 15. júla 2021, Nemecko/Poľsko, C-848/19 P, EU:C:2021:598, bod 37 a nasl.

⁽⁸⁹⁴⁾ Rozsudok z 1. júla 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, bod 51. Pozri aj rozsudok z 15. januára 2002, Komisia/Taliansko (veľtrhy), C-439/99, EU:C:2002:14, body 39 – 40, v ktorom Súdny dvor dospel k podobnému výsledku na základe pravidiel voľného pohybu stanovených v ZFEÚ.

⁽⁸⁹⁵⁾ Pescatore, P., *La notion du marché commun dans les traités instituant l'Union économique belgo-luxembourgeoise, le Benelux et les Communautés européennes*. In: Univerzita v Liège (ed.), *En hommage à Victor Gohot*, Presse universitaire de Liège, 1962, s. 521, 523 a 534 (znova uverejnené v Picot, F., (red.), *Le droit de l'intégration*, Bruylant, Brusel, 2005).

⁽⁸⁹⁶⁾ Rozsudok z 1. júla 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, body 41 a 51; rozsudok z 23. apríla 1991, Höfner a Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, bod 30 a bod 35 a nasl.; rozsudok zo 4. októbra 2011, Premier League, spojené veci C-403/08 a C-429/08, EU:C:2011:631; a rozsudok z 28. februára 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, bod 88.

⁽⁸⁹⁷⁾ Pozri napríklad nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1150 z 20. júna 2019 o podpore spravodlivosti a transparentnosti pre komerčných používateľov online sprostredkovateľských služieb (Ú. v. EÚ L 186, 11.7.2019, s. 57); pozri najmä odôvodnenia 7 a 8. Pozri aj Maxian Rusche, T., *EU Renewable Electricity Law and Policy* (Právo a politika EÚ v oblasti energie z obnoviteľných zdrojov), Cambridge University Press, Cambridge, 2015, s. 11 – 12.

Možno povedať, že rozdiel medzi právom hospodárskej súťaže a regulačným právom závisí v zásade na druhu regulácie.

Napríklad liberalizácia, o ktorej sa hovorí vyššie, funguje inak a vždy bola zameraná na vytvorenie podmienok hospodárskej súťaže, teda na otvorenie trhu, a to prostredníctvom stanovenia „pravidiel hry“ pre jednotlivé odvetvia. Inými slovami, ide o zásah *ex ante* usilujúci sa o vytvorenie trhu prostredníctvom zrušenia monopolných

štruktúr a usporiadaného zavedenia hospodárskej súťaže do príslušných odvetví týchto štruktúr. Naproti tomu sa v klasickom práve hospodárskej súťaže predpokladá existencia voľného trhu s niekoľkými konkurentmi, pričom je zamerané na zabezpečenie toho, aby hospodárska súťaž ostala voľná, a to penalizáciou protisúťažného správania (zásah *ex post*) ⁽⁸⁹⁸⁾.

Ďalším veľkým rozdielom je to, že regulácia trhu prebieha prostredníctvom osobitných sektorových pravidiel formulovaných vopred všeobecnejším a abstraktnejším spôsobom napriek tomu, že je stále založená na dôkazoch, kým právo hospodárskej súťaže sa zvyčajne zaoberá jednotlivými prípadmi, hoci aj právne predpisy môžu tvoriť súčasť práva hospodárskej súťaže, napríklad nariadenie EÚ o vertikálnych skupinových výnimkách a nariadenie o skupinových výnimkách v sektore motorových vozidiel ⁽⁸⁹⁹⁾.

Regulácia v dôsledku svojho rozsahu uplatňovania býva často sektorová, prispôbená v minulosti často monopolisticky usporiadaným odvetviam, ktoré súvisia s prirodzenými alebo zákonnými monopolmi, a je mimoriadne hojná v súvislosti so sieťovými odvetviami. Právo hospodárskej súťaže má naproti tomu všeobecné uplatnenie a týka sa všetkých hospodárskych činností ⁽⁹⁰⁰⁾.

Nakoniec možno povedať, že právo hospodárskej súťaže ukladá viac negatívnych povinností s cieľom chrániť konkurenčnú štruktúru trhu pred protisúťažnými dohodami a zosúladenými postupmi, ako aj proti zneužívaniu dominantného postavenia.

Naproti tomu regulácia v súčasnom zmysle očividne presahuje rámec konkurenčného hľadiska.

Cieľom regulácie je stanoviť podmienky, za ktorých sa musí vykonávať každá regulovaná činnosť pri dosahovaní všetkých všeobecných záujmov, a to tým, že sa ňou uložia pozitívne povinnosti, ktoré prevádzkovatelia musia splniť, aby činnosť okrem iného neohrozovala zdravie

a bezpečnosť svojich používateľov alebo životného prostredia a aby bola v súlade so základnými právami ⁽⁹⁰¹⁾. Z tohto pohľadu je sektorová regulácia v bezprostrednejšom vzťahu so všeobecnou

⁽⁸⁹⁸⁾ Idot, L., *Règles de concurrence et régulations sectorielles*. In: Vandamme, J., a Mensbrughe, F. (red.), *La régulation des services publics en Europe*, ASPE, Paríž, 1998, s. 377 a nasl.

⁽⁸⁹⁹⁾ Pozri aj Maxian Rusche, T., *Regulation and competition* (Regulácia a hospodárska súťaž). In: Blanco, L. O., a Van Houtte, B. (red.), *EU regulation and competition law in the transport sector* (Regulácia a právo EÚ v oblasti hospodárskej súťaže), Oxford University Press, Oxford, 2017, s. 47 – 48.

⁽⁹⁰⁰⁾ Činnosti súvisiace s obranou sú z neho vylúčené (pozri článok 346 ZFEÚ).

⁽⁹⁰¹⁾ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. septembra 2016, Mc Fadden, C-484/14, EÚ:C:2016:689, bod 68 a nasl.

regulačnou činnosťou EÚ a jej členských štátov. Zároveň sa právo hospodárskej súťaže tak či onak zaoberá aj širším rámcom, v ktorom sa vykonávajú hospodárske činnosti, a zohľadňuje relevantné hospodárske a právne súvislosti, napríklad pri definícii trhu (napr. na výrazne regulovaných trhoch, ako sú finančné služby) alebo pri analýze zneužívajúceho správania ⁽⁹⁰²⁾.

Komisia zohráva viacero úloh, a to aj v oblasti regulácie, aj v oblasti hospodárskej súťaže. Komisia **iniciuje a sprevádza legislatívny postup, z ktorého vzniká regulácia, dohliada na uplatňovanie pravidiel EÚ** vnútroštátnymi orgánmi, a to najmä prostredníctvom postupov v prípade nesplnenia povinnosti, prispieva k ich vykonávaniu prostredníctvom komitológie a koordinácie a v niektorých prípadoch (napríklad v súvislosti s aktom o digitálnych trhoch a aktom o digitálnych službách) **ich priamo presadzuje**. Stručne povedané, **Komisia je skutočným hlavným regulátorom „správcom hodín“ vnútorného trhu EÚ**. Môže sa zdať, že ide o inú úlohu, ako je úloha „strážcu“, ktorá jej bola pridelená v rámci práva hospodárskej súťaže, obe úlohy sú však v skutočnosti zjednotené.

Rozdiely medzi týmito dvomi úlohami by sa nemali prehnané zdôrazňovať, pretože niektoré prvky úlohy hlavného regulátora sú *mutatis mutandis* súčasťou úlohy strážcu a naopak. Plnenie jednej úlohy tak nevylučuje výkon druhej. Takže napríklad, hoci právo hospodárskej súťaže je často zamerané na presadzovanie práva v prípade porušenia jeho ustanovení v individuálnych prípadoch, v regulačnom práve sa stanovuje presadzovanie práva v prípade porušení konkrétnych povinností. Príklady existujú v odvetví telekomunikácií a v akte o digitálnych trhoch. Zabezpečenie kompatibility a komplementárnosti týchto dvoch úloh nie je jednoduché, keďže ani v rozvinutom regulačnom rámci sa úplne nevylučuje uplatnenie práva hospodárskej súťaže ⁽⁹⁰³⁾. To platí o to viac vtedy, keď je hospodárska súťaž stále nedokonalá, čiže keď sa otvorenie trhu uskutočnilo len nedávno alebo je v praxi náročné. V týchto prípadoch právo hospodárskej súťaže môže dosiahnuť aj ciele regulácie trhu, napríklad zabezpečením prístupu na trh za spravodlivých podmienok ⁽⁹⁰⁴⁾, a snaží sa dosiahnuť, ak nie rovnaké, tak aspoň podobné a doplnkové ciele. Napríklad vo veci DEI ⁽⁹⁰⁵⁾, hoci sa už uplatňoval regulačný rámec týkajúci sa otvorenia energetického trhu a rozlišovalo sa medzi prevádzkovateľmi sietí a poskytovateľmi služieb, bolo to nakoniec právo hospodárskej súťaže v spojení s článkom 106 ZFEÚ, ktorými sa etablovanému verejnemu monopolu uložil predaj jeho uhoľných baní. Tieto uhoľné bane mu poskytovali konkurenčnú výhodu oproti jeho konkurentom, čo im znemožnilo dosiahnuť zisky vzhľadom na nízke ceny, ktoré monopol mohol vďaka týmto baniam uplatňovať. Bolo to teda právo hospodárskej súťaže, ktorým sa zabezpečilo otvorenie trhu, nezávisle od akéhokoľvek konkrétneho zneužívajúceho správania. Riziko vyplývajúce z toho, že štát vyhradil najlacnejší zdroj energie v prospech spoločnosti DEI, sa považovalo za dostatočné na to, aby predstavovalo

⁽⁹⁰²⁾ Pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. marca 2021, Deutsche Telekom, C-152/19 P, EU:C:2021:238, bod 57.

⁽⁹⁰³⁾ Pozri rozsudok z 10. júla 2014, Telefónica, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, bod 128.

⁽⁹⁰⁴⁾ Porovnaj rozsudok z 10. apríla 2008, Deutsche Telekom, T-271/03, EU:T:2008:101 (o hrubých tarifikách za prístup na vytlačenie konkurentov z trhu).

⁽⁹⁰⁵⁾ Rozsudok zo 17. júla 2014, Európska komisia/DEI, C-553/12 P, EU:C:2014:2083; porovnaj Triantafyllou, D., *Der Staat als Garant der Wettbewerbsstruktur*, EuZW, 2014, s. 734.

porušenie článku 102 ZFEÚ (v spojení s článkom 106 ods. 1 ZFEÚ vzhľadom na to, že išlo o verejný podnik). Právo hospodárskej súťaže tak doplnilo regulačnú činnosť zákonodarcu, riadilo sa ňou alebo z nej čerpalo inšpiráciu. Regulačný rozsah a dôsledky niektorých rozhodnutí v oblasti hospodárskej súťaže sa stávajú ešte zreteľnejšími pri analýze podmienok uložených alebo záväzkov prijatých *ex ante* [na predchádzanie zneužívaniu ⁽⁹⁰⁶⁾], kým akékoľvek obavy z politizácie orgánu dohľadu nad hospodárskou súťažou na úkor jeho úlohy spojenej s priamym rozhodovaním sa ukázali ako prehnané, pravdepodobne vďaka nezávislosti Komisie ako orgánu na ochranu hospodárskej súťaže a jej hlavnému zameraniu sa na zásady hospodárskej súťaže.

Naopak, v prípadoch, keď trh potrebuje štrukturálne zmeny a nepretržitý dohľad, prístup práva hospodárskej súťaže sa môže ukázať ako príliš rozdrobený, príliš vzácny a nedostatočný, čo znamená, že sa musí doplniť konkrétnym a podrobným regulačným opatrením.

Regulačné opatrenie sa, samozrejme, môže inšpirovať zásadami práva hospodárskej súťaže, keďže aj právo hospodárskej súťaže je vo všeobecnosti zamerané na zachovanie konkurenčnej štruktúry trhu a na riadne fungovanie vnútorného trhu, čím zabezpečuje spravodlivosť, rovnaké príležitosti a prístup na trh ⁽⁹⁰⁷⁾. Táto skutočnosť bola jasná od prvých prípadov v oblasti telekomunikácií, ktoré sa týkali zákazu, aby etablovaný prevádzkovateľ schvaľoval telefóny

svojich konkurentov, a prevencie konfliktov záujmov ⁽⁹⁰⁸⁾, a to ešte pred nadobudnutím účinnosti príslušných právnych predpisov. Je stále očividná a prítomná v legislatívnom návrhu týkajúcom sa regulácie digitálnych trhov, ktoré sú už niekoľko rokov ťažiskom politiky hospodárskej súťaže.

5. Výzva týkajúca sa regulácie významných digitálnych platforiem

EÚ prijala niekoľko legislatívnych aktov na reguláciu digitálnych trhov. Jedným z nich je akt o digitálnych trhoch ⁽⁹⁰⁹⁾, ktorým sa regulujú podniky poskytujúce základné platformové služby (tzv. strážcovia prístupu), ktoré sú také veľké a mocné, že vlastnia a ovládajú to, čo predstavuje nenahraditeľnú digitálnu infraštruktúru. Pokiaľ ide o kontext, základné digitálne služby sú technologicky komplexné a rýchlo sa meniace služby v rámci sieťových odvetví, pre ktoré sú typické obrovské úspory z rozsahu a zo sortimentu. Využívajú zber obrovského množstva údajov zo služieb, ktoré poskytujú, a stavajú na automatizovanej a všadeprítomnej

⁽⁹⁰⁶⁾ Pozri rozsudok z 2. februára 2022, Polskie Górnictwo Naftowe, T-616/18, EU:T:2022:43, s podmienkami zabezpečujúcimi dodávky zemného plynu do štátov strednej a východnej Európy.

⁽⁹⁰⁷⁾ Rozsudok z 1. júla 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, body 41 a 51; a rozsudok z 28. februára 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, bod 88.

⁽⁹⁰⁸⁾ Porovnaj rozsudok z 13. decembra 1991, RTT/GB-Inno, C-18/88, EU:C:1991:474.

⁽⁹⁰⁹⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/1925 zo 14. septembra 2022 o súťažieschopných a spravodlivých trhoch digitálneho sektora a o zmene smerníc (EÚ) 2019/1937 a (EÚ) 2020/1828 (akt o digitálnych trhoch) (Ú. v. EÚ L 265, 12.10.2022, s. 1).

hĺbkovej analýze údajov, vďaka ktorej môžu predvídať potreby a preferencie používateľov a formovať ich ⁽⁹¹⁰⁾. Keďže údaje môžu teoreticky používať viaceré subjekty súčasne, nekalé praktiky alebo technológie prístupnosti/použitelnosti môžu viesť k vylúčiteľnosti údajov ⁽⁹¹¹⁾. Hoci právo v oblasti ochrany osobných údajov poskytuje niekoľko záruk, dotknuté osoby majú sklony udeľovať podnikom svoj súhlas výmenou za možnosť bezplatne využívať ich služby, ako aj súhlasiť so zmluvnými podmienkami používania bez dôkladného uváženia ⁽⁹¹²⁾. Okrem toho vzhľadom na hromadnú a vertikálnu integráciu základných digitálnych služieb je odkázanosť používateľov na dodávateľa mimoriadne silná. Rovnako sú v praxi veľmi obmedzené možnosti prístupu na trh pre alternatívnych poskytovateľov alebo používateľov vertikálne integrovaných podnikov. Vzhľadom na tieto problémy vnútroštátni zákonodarcovia zasiahli alebo plánujú zasiahnuť. S cieľom zabrániť fragmentácii vnútorného trhu zákonodarca EÚ schválil komplexný regulačný nástroj (akt o digitálnych trhoch) doplnený aktom o digitálnych službách ⁽⁹¹³⁾. Odôvodnenie súvisiace s vnútorným trhom vyplýva aj z rizika, že by si strážcovia prístupu rozdelili trhy na základe národných hraníc v EÚ.

Akt o digitálnych trhoch sa vzťahuje na niekoľko digitálnych služieb (označovaných pojmom „základné platformové služby“): online sprostredkovateľské služby (vrátane trhov a obchodov s aplikáciami), internetové vyhľadávače, operačné systémy, služby cloud computingu, služby platformy na zdieľanie videí, interpersonálne komunikačné služby nezávislé od číslovania, služby sociálnej siete, reklamné služby, webové prehliadače a virtuálni asistenti (článok 2 ods. 2) ⁽⁹¹⁴⁾. Podniky budú označené za strážcov prístupu, ak spĺňajú tieto kritériá: majú významný vplyv na vnútorný trh, prevádzkujú základnú platformovú službu, ktorá slúži ako dôležitá brána prístupu komerčných používateľov ku koncovým používateľom, a majú vo svojej činnosti pevne zakotvené a trvalé postavenie alebo je možné predpokladať, že takéto postavenie dosiahnu v blízkej budúcnosti (tzv. vznikajúci strážcovia prístupu) (článok 3). Povinnosti ukladané strážcom prístupu sú rôzne; na účely kategorizácie ich možno (vo všeobecnosti) rozdeliť na niekoľko skupín: postupy súvisiace s údajmi, viazanie, mobilné ekosystémy, obchodné vzťahy, nekalé podmienky prístupu a transparentnosť. Tieto povinnosti tvorí napríklad zákaz sebauprednostňovania; spravodlivé, primerané a nediskriminačné povinnosti; povinnosti v oblasti transparentnosti týkajúce sa reklamných služieb; povinnosti v oblasti interoperability; povinnosti súvisiace s „doložkou najvyšších výhod“ a prenosnosť údajov.

⁽⁹¹⁰⁾ Zuboff, S., *The Age of Surveillance Capitalism* (Éra kapitalizmu dohľadu), Profile Books, Londýn, 2019, s. 63 a nasl.

⁽⁹¹¹⁾ Streinz, T., *The evolution of European data law* (Vývoj európskeho práva v oblasti údajov). In: Craig, P. a de Búrca, G. (red.), *The Evolution of EU Law* (Vývoj práva EÚ), 3. vydanie, Oxford University Press, Oxford, 2021, s. 902 – 936 (s. 24 online verzie).

⁽⁹¹²⁾ Porovnaj Zuboff, S., *The Age of Surveillance Capitalism* (Éra kapitalizmu dohľadu), Profile Books, Londýn, 2019, s. 63 a nasl.

⁽⁹¹³⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/1925 zo 14. septembra 2022 o súťažeschopných a spravodlivých trhoch digitálneho sektora (akt o digitálnych trhoch) (Ú. v. EÚ L 265, 12.10.2022, s. 1).

⁽⁹¹⁴⁾ Porovnaj aj Manzini, P., *Il Digital Markets Act decodificato*. In: Manzini, P., a Vellano, M. (red.), *Unione europea 2020 – I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Wolters Kluwer CEDAM, Miláno, 2021, s. 317 – 344.

*Akt o digitálnych trhoch
je v niekoľkých ohľadoch
pružný a sofistikovaný
regulačný nástroj.*

Po prvé, strážcovia prístupu sa označujú na základe ich oznámenia alebo z iniciatívy regulačného orgánu, ktorým je výlučne Komisia, a to podľa systému vyvrátiteľnej domnienky založenej na kvantitatívnych prahových hodnotách (článok 3 ods. 2). V prípade hodnôt nižších ako prahové hodnoty je ešte možné označenie (napr. vznikajúcich strážcov prístupu) na základe osobitnej analýzy vychádzajúcej z faktorov uvedených v článku 3 ods. 6.

Po druhé, regulačné povinnosti v rámci aktu o digitálnych trhoch sa stanovujú rovnako a bez ohľadu na existenciu dominantného postavenia, čo má zmysel aj z hľadiska neustále sa meniacej povahy dotknutých trhov. Kým obsah týchto povinností je podrobný a prispôbený konkrétnym službám (napr. povinnosť interoperability interpersonálnych komunikačných služieb nezávislých od číslovania podľa článku 7), povinnosti stanovené v článku 6 môže Komisia ďalej spresniť. Na druhej strane jednotlivé povinnosti možno vo výnimočných prípadoch pozastaviť (článok 9) alebo sa na ne dokonca môže vzťahovať výnimka z dôvodu verejného zdravia alebo verejnej bezpečnosti (článok 10). Práve z hľadiska rýchlo sa meniacej povahy dotknutých digitálnych služieb a ich technologickej zložitosti sa regulácia môže v budúcnosti v určitých ohľadoch prispôbiť (zabezpečenie nadčasovosti): napríklad povinnosti možno aktualizovať prostredníctvom delegovaných aktov (článok 12) a na základe prieskumu trhu sa môže aktualizovať zoznam služieb vymedzených ako základné platformové služby (článok 19). A napokon sa stanovujú aj dodatočné povinnosti: napríklad pri zbere, spracúvaní alebo výmene osobných údajov by strážcovia prístupu mali dodržiavať ďalšie právne predpisy EÚ a strážcovi prístupu by sa malo zabrániť v tom, aby trestal komerčných používateľov, keď konajú v snahe dosiahnuť súlad s aktom o digitálnych trhoch.

Po tretie, aktom o digitálnych trhoch sa zavádza maximálna harmonizácia, ale len vo vzťahu k vnútroštátnym opatreniam, ktorými sa strážcom prístupu ukladajú ďalšie povinnosti, s cieľom zabezpečiť súťažeschopné a spravodlivé trhy (článok 1 ods. 5). Aktom o digitálnych trhoch sa naproti tomu nebráni členským štátom vykonávať pravidlá hospodárskej súťaže, ako sa uvádza v článku 1 ods. 6. V žiadnom prípade nesmú byť vnútroštátne opatrenia v rozpore s rozhodnutím prijatým Komisiou podľa aktu o digitálnych trhoch.

Po štvrté, presadzovanie aktu o digitálnych trhoch je navrhnuté tak, aby bolo účinné a aby ho bolo možné upravovať: v akte o digitálnych trhoch sa stanovujú právne nástroje, ktoré sú dobre známe v iných oblastiach, ako sú predbežné opatrenia, príkazy na zdržanie sa konania, pokuty a záväzky. Ďalej sa v ňom stanovujú nástroje regulačného presadzovania, ako je postup dialógu (článok 8), povinnosť vykonať audit v súvislosti so správami o technikách profilovania spotrebiteľov (článok 15), povinnosť podávania správ, povinnosť informovať o koncentráciách, silnejšie nápravné opatrenia v prípade systematického neplnenia povinností (ako je moratórium na fúzie, za určitých podmienok), funkcia strážcu prístupu týkajúca sa dodržiavania súladu s predpismi (článok 28), možnosť využívať ustanovenia schválené pri transpozícii smernice o ochrane osôb nahlasujúcich porušenia (článok 43) a smernice o kolektívnom uplatňovaní nárokov na nápravu (článok 42) a možnosť, aby Komisia poverila európske normalizačné orgány, aby uľahčili vykonávanie

povinností stanovených v akte o digitálnych trhoch vypracovaním noriem (článok 48). Vzhľadom na to, že sa strážcovia prístupu označujú, musia okrem toho poskytnúť podrobné informácie o tom, ako dodržiavajú príslušné povinnosti (článok 8). V akte o digitálnych trhoch sa takisto stanovuje niekoľko doložiek o predchádzaní obchádzaniu povinností. Hoci štrukturálne nápravné opatrenia nie sú výslovne stanovené, zdá sa, že nástroje uvedené v predchádzajúcom texte poskytujú dostatočné spôsoby, ako zabrániť riziku, že osoby, ktoré nekontrolujú len obchodnú stratégiu a správanie, ale aj technologické podrobnosti, upravujú stratégiu, správanie a technologické podrobnosti s cieľom obísť ciele aktu o digitálnych trhoch ⁽⁹¹⁵⁾.

Po piate, Komisia je jediný regulačný orgán presadzovania, ale ona a vnútroštátne orgány by mali úzko spolupracovať a koordinovať svoje opatrenia na presadzovanie práva v zmysle aktu o digitálnych trhoch (článok 37). Sudcovia sú tak zodpovední za správne uplatňovanie aktu o digitálnych trhoch a v tejto súvislosti môžu požiadať Komisiu o odpovede týkajúce sa uplatňovania aktu o digitálnych trhoch (článok 39). Členské štáty sa okrem toho zapájajú do prijímania vykonávacích a delegovaných aktov. Členské štáty takisto môžu vyšetrovať postupy strážcov prístupu. Okrem toho tri alebo viaceré členské štáty môžu požiadať Komisiu o vykonanie prieskumu týkajúceho sa otázok, ako je označenie strážcu prístupu a služby, ktoré sa majú pridať do zoznamu (článok 41).

Stručne, akt o digitálnych trhoch je regulačný nástroj, ktorý je čiastočne inšpirovaný úvahami vychádzajúcimi zo skúseností pri presadzovaní iných odvetvových právnych predpisov (ako je ochrana osobných údajov; ochrana spotrebiteľov; vzťahy medzi podnikmi; registrácia, hodnotenie, autorizácia a obmedzovanie chemikálií; a neutralita siete), ako aj právom hospodárskej súťaže, má však širší a odlišný uhol pohľadu, keďže je zameraný na zabezpečenie súťažeschopnosti a spravodlivosti na trhu. Vysoko sofistikovaná digitalizácia hospodárstva a života založená na údajoch prekonáva hranice národných štátov a tradičné právne kategórie vystavuje skúške ⁽⁹¹⁶⁾. Cieľom aktu o digitálnych trhoch je významným, inovačným a perspektívnym spôsobom prispieť k ovládnutiu zdrvivujúceho dominantného postavenia veľkých internetových platforiem v hospodárstve a spoločnosti. Hoci sa účinnosť aktu o digitálnych trhoch ešte musí preukázať v praxi, zapadá do modelu EÚ ako priekopníka regulácie digitálneho hospodárstva tým, že vytvára rovnováhu medzi inováciami, efektívnosťou, zásluhovosťou a základnými právami ⁽⁹¹⁷⁾.

6. Prekrývanie regulácie a hospodárskej súťaže

Napriek počiatočným rozdielom medzi reguláciou a právom hospodárskej súťaže sa obidva prístupy stretávajú a čiastočne prekrývajú, navzájom sa ovplyvňujú, čím prispievajú k riadnemu

⁽⁹¹⁵⁾ Pozri analogicky Streinz, T., *The evolution of European data law* (Vývoj európskeho práva v oblasti údajov). In: Craig, P. a de Búrca, G. (red.), *The Evolution of EU Law* (Vývoj práva EÚ), 3. vydanie, Oxford University Press, Oxford, 2021, s. 13.

⁽⁹¹⁶⁾ Sales, P., *Algorithms, artificial intelligence and the law*, *Judicial Review*, zv. 25, č. 1, 2020, s. 46 – 66, bod 82.

⁽⁹¹⁷⁾ Porovnaj Streinz, T., *The evolution of European data law* (Vývoj európskeho práva v oblasti údajov). In: Craig, P. a de Búrca, G. (red.), *The Evolution of EU Law* (Vývoj práva EÚ), 3. vydanie, Oxford University Press, Oxford, 2021, s. 48.

fungovaniu trhu. Môžu sa preto považovať za komplementárne formy regulačného zásahu v širšom zmysle slova, pričom dôraz na jeden alebo druhý prístup sa mení v závislosti od prípadu, ktorý sa rieši. Právo hospodárskej súťaže môže zaplniť medzery v regulačnom rámci ⁽⁹¹⁸⁾, najmä v prípadoch, keď je hospodárska súťaž nedokonalá alebo sa len nedávno zaviedla, alebo v prípadoch, keď je monopolné správanie takmer zvykom. V niektorých prípadoch by dokonalá koordinácia medzi právom hospodárskej súťaže a regulačným právom mohla byť výhodná pre podnik s dominantným postavením ⁽⁹¹⁹⁾. Na druhej strane by Komisia ako orgán na ochranu hospodárskej súťaže mala zohľadňovať existenciu osobitných štrukturálnych ustanovení regulujúcich odvetvie vždy, keď definuje trhy, keď hodnotí správanie ako zneužívajúce alebo keď ukladá pokuty ⁽⁹²⁰⁾. Napríklad odvetvie telekomunikácií sa môže javiť ako odvetvie výrazne poznamenané politikou hospodárskej súťaže, pričom príslušný právny predpis sa výslovne odvoláva na trhovú silu ⁽⁹²¹⁾. V iných právnych predpisoch, ako je nariadenie o roamingu, smernica o univerzálnych službách a nariadenie o neutralite internetu ⁽⁹²²⁾, sa zároveň zohľadňujú aj iné legitímne verejné záujmy.

Tieto dve právne oblasti (hospodárska súťaž a regulácia) by sa v jednotlivých prípadoch mali uplatňovať v rôznom rozsahu, hoci rovnaké problémy sa môžu do určitej miery riešiť oboma súbormi pravidiel, takže možno povedať, že pravidlá sa navzájom prekrývajú. Protimonopolná sankcia uložená spoločnosti Google za to, že prostredníctvom algoritmov uprednostňovala vlastnú predajnú službu na úkor konkurentov, čím maximalizovala svoje zisky a odstránila konkurenciu ⁽⁹²³⁾, je v súlade s prijatím regulačných pravidiel na digitálnych trhoch. Ďalším príkladom rovnakého problému, na ktorý sa vzťahujú oba súbory pravidiel, sú praktiky (protiprávne) diskriminačného stanovovania cien. Zásada *ne bis in idem* sa týka iba sankcií trestnoprávnej povahy, keď je všeobecný záujem chránený oboma súbormi pravidiel rovnaký v dvoch súbežných konaniach týkajúcich sa tých istých činov. V rámci judikatúry sa však chránené záujmy liberalizácie a predchádzania zneužívaniu považujú za samostatné, takže dvojitý trest je za určitých koordinovaných podmienok stále možné uložiť s cieľom predísť neprimeraným sankciám ⁽⁹²⁴⁾. Môžeme sa zamyslieť nad efektívnosťou takejto koordinácie. Takisto sa môžeme pýtať, či by jeden z nástrojov nemal mať prednosť pred druhým, hoci takýto prípad by mohol ovplyvniť aj požadovanú koordináciu. V každom prípade účinná a efektívna koordinácia je výzvou, ktorú má riešiť Komisia spoločne s vnútroštátnymi orgánmi.

⁽⁹¹⁸⁾ Monti, G., *Managing the intersection of utilities regulation and EC competition law*, *Competition Law Review*, zv. 4, č. 2, 2008, s. 123.

⁽⁹¹⁹⁾ Pozri rozsudok zo 14. októbra 2010, *Deutsche Telekom*, C-280/08 P, EU:C:2010:603; pokiaľ ide o kritické stanovisko, porovnaj Dunne, N., *Competition Law and Economic Regulation* (Právo hospodárskej súťaže a regulácia hospodárstva), 2015, Cambridge University Press, Liège, s. 232.

⁽⁹²⁰⁾ Porovnaj rozsudok z 22. marca 2022, *bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 44 a nasl.

⁽⁹²¹⁾ Článok 63 a nasl. smernice (EÚ) 2018/1972.

⁽⁹²²⁾ Pozri poznámky pod čiarou č. 889 – 890.

⁽⁹²³⁾ Rozsudok z 10. novembra 2021, *Google a Alphabet/Európska komisia*, T-612/17, EU:T:2021:763.

⁽⁹²⁴⁾ Rozsudok z 22. marca 2022, *bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202.

Stručne, v judikatúre EÚ sa potvrdila relatívna nezávislosť regulácie od politiky hospodárskej súťaže a táto judikatúra zohráva zásadnú úlohu pri chápaní a uplatňovaní oboch súborov pravidiel (pozri napríklad rozsudok vo veci *Deutsche Telekom*). Všeobecnejšie povedané, Súdny dvor vždy zohrával zásadnú úlohu pri vytváraní rovnováhy medzi dotknutými všeobecnými záujmami a ďalšími pravidlami stanovenými v ZFEÚ, a to nielen tými, ktoré sa týkajú neobmedzenej hospodárskej súťaže, ale aj, čo je dôležité, základných slobôd a práv. Dosahuje to dokonca bez ohľadu na existenciu podrobného regulačného rámca, a preto často dláždí cestu pre regulačné právo, ktoré vyvažuje rôzne dotknuté záujmy, ako sme už ukázali. Nie je prehnané tvrdiť, že **sudcovia spoločne s Komisiou**, ktorá nekoná len ako iniciátor a orgán presadzovania pravidiel, ale aj ako *amicus curiae* v prejudiciálnych konaniach, takisto **plnia základnú kváziregulačnú funkciu** tým, že riešia otázky, ktoré vznikajú v praxi, so zreteľom na technologické, hospodárske a sociálne zmeny modernej doby.

7. Inštitucionálna výzva: regulačné orgány

Nezlučiteľnosť regulačnej a prevádzkovej funkcie viedla k tomu, že sa v rámci regulácie zriadili regulačné orgány, a to najprv na vnútroštátnej úrovni, s cieľom zabezpečiť a organizovať hospodársku súťaž prostredníctvom prístupu k sieťam a infraštruktúram. Tieto orgány napríklad kontrolujú tarify v odvetví telekomunikácií, energetiky a železničnej dopravy, ktoré musia byť nediskriminačné a musia ostať primerané s ohľadom na určité kritériá; zabezpečujú transparentnosť; vykonávajú výberové konania a zabezpečujú cezhraničnú prepojenosť. Tie isté alebo iné orgány sú poverené posudzovaním sťažností konkurenčných prevádzkovateľov alebo ich zákazníkov, ale aj zaistením dostatočných dodávok [napr. v odvetví energetiky ⁽⁹²⁵⁾].

Táto spolupráca presahuje obyčajnú výmenu informácií a konzultácie alebo povinnosti v oblasti koordinácie, vedie k vytvoreniu sietí spolupráce v rámci skupín/výborov zložených zo zástupcov vnútroštátnych regulačných orgánov, z ktorých sa v niektorých prípadoch vyvinuli európske agentúry ⁽⁹²⁶⁾. Komisia má v radách týchto orgánov vždy zastúpenie, čím sa zabezpečuje jednotnosť ich opatrení v súvislosti s regulačným rámcom a všeobecným záujmom EÚ. Táto skutočnosť je potvrdením toho, že Komisia z inštitucionálneho hľadiska vystupuje ako „regulátor regulačných orgánov“ („clock master“).

Okrem toho v dôsledku postupnej integrácie jednotlivých dotknutých odvetví v rámci jednotného vnútorného trhu sa spolupráca medzi vnútroštátnymi regulačnými orgánmi stala nevyhnutnou.

⁽⁹²⁵⁾ Článok 57 a nasl. smernice (EÚ) 2019/944 (o elektrine); článok 55 a nasl. smernice 2012/34/EÚ (o železničnej doprave); článok 61 a nasl. smernice (EÚ) 2018/1972 (o telekomunikáciách).

⁽⁹²⁶⁾ Pozri nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/796 z 11. mája 2016 o Železničnej agentúre Európskej únie (Ú. v. EÚ L 138, 26.5.2016, s. 1) (o železničnej doprave); nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1971 z 11. decembra 2018, ktorým sa zriaďuje Orgán európskych regulátorov pre elektronické komunikácie (BEREC) a Agentúra na podporu orgánu BEREC (Úrad BEREC) (Ú. v. EÚ L 321, 17.12.2018, s. 1) (o telekomunikáciách), a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/942, ktorým sa zriaďuje Agentúra Európskej únie pre spoluprácu regulačných orgánov v oblasti energetiky (Ú. v. EÚ L 158, 14.6.2019, s. 22) (o elektrine).

8. Regulácia finančných služieb

Táto kapitola by sa zdala neúplná, keby sa v nej spolu s reguláciou sieťových odvetví nespomenula regulácia finančných služieb. Táto kapitola sa nevzťahuje na európsku reguláciu peňažnej zásoby Európskou centrálnou bankou (ECB) od zavedenia eura po vykonaní Maastrichtskej zmluvy, pretože za menovú politiku zodpovedá samotná ECB. Od finančnej krízy, ktorá sa začala v roku 2007, však regulácia finančných služieb prešla pôsobivou premenou a rozšírením s podrobnými právnymi predpismi zameranými na predchádzanie novým krízam v budúcnosti na základe vykonania príslušných bazilejských dohôd.

Na jednej strane prudko vzrástol počet príslušných legislatívnych (a regulačných) textov, pričom rozsiahle nariadenie o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti ⁽⁹²⁷⁾, nehovoriac o nariadení o finančných trhoch ⁽⁹²⁸⁾, sprevádzala smernica o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami.

Tieto texty tvoria podstatnú časť pravidiel týkajúcich sa prudenciálneho dohľadu a kapitálových požiadaviek, určenia rizikovej váhy jednotlivých aktív a kapitálových vankúšov, na ktoré sa vzťahujú zložité vzorce a výpočty.

Po tom, ako ich Komisia navrhla s ohľadom na medzinárodné normy, boli doplnené a ďalej vykonané viacerými delegovanými a vykonávacími nariadeniami Komisie, ktorá tak zohráva ústrednú úlohu v regulácii bankovníctva v širšom zmysle slova.

Na druhej strane popri ECB, ktorá bola poverená prudenciálnym dohľadom nad významnými úverovými inštitúciami ⁽⁹²⁹⁾, boli dôležité regulačné úlohy pridelené

novým európskym agentúram, ktoré boli vytvorené práve na tento účel a ktoré zákonodarca po roku 2010 poveril vypracúvaním regulačných a vykonávacích technických predpisov slúžiacich ako základ pre delegované a vykonávacie akty Komisie. Máme tu na mysli Európsky orgán pre bankovníctvo ⁽⁹³⁰⁾, Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov ⁽⁹³¹⁾

⁽⁹²⁷⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013 z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti (Ú. v. EÚ L 176, 27.6.2013, s. 1); porovnaj nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2033 z 27. novembra 2019 o prudenciálnych požiadavkách na investičné spoločnosti (Ú. v. EÚ L 314, 5.12.2019, s. 1); smernicu Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2034 z 27. novembra 2019 o prudenciálnom dohľade nad investičnými spoločnosťami (Ú. v. EÚ L 314, 5.12.2019, s. 64).

⁽⁹²⁸⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/65/EÚ z 15. mája 2014 o trhoch s finančnými nástrojmi (Ú. v. EÚ L 173, 12.6.2014, s. 349) a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 zo 4. júla 2012 o mimoburzových derivátoch, centrálnych protistranách a archívoch obchodných údajov (Ú. v. EÚ L 201, 27.7.2012, s. 1).

⁽⁹²⁹⁾ Nariadenie Rady (EÚ) č. 1024/2013 z 15. októbra 2013, ktorým sa Európska centrálna banka poveruje osobitnými úlohami, pokiaľ ide o politiky týkajúce sa prudenciálneho dohľadu nad úverovými inštitúciami (Ú. v. EÚ L 287, 29.10.2013, s. 63).

⁽⁹³⁰⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo) (Ú. v. EÚ L 331, 15.12.2010, s. 12).

⁽⁹³¹⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1094/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov) (Ú. v. EÚ L 331, 15.12.2010, s. 48).

a Európsky orgán pre cenné papiere a trhy⁽⁹³²⁾, ktorých vytvorenie na základe článku 114 ZFEÚ potvrdil Súdny dvor ako nevyhnutný prostriedok na zabezpečenie správneho vykonávania harmonizovaných pravidiel⁽⁹³³⁾ v rozsudku, ktorým sa vo všeobecnosti vykladá stará judikatúra vo veci Meroni. Touto judikatúrou sa obmedzilo delegovanie právomocí na iné orgány ako na Komisiu. Pravdou však je, že dotknuté orgány sa – v rámci svojich zákonných právomocí⁽⁹³⁴⁾ – nezaoberajú len samotnými technickými otázkami, ktoré si vyžadujú vysokú odbornosť, ale takisto sa obracajú na Komisiu, aby prijala nimi vypracované „normy“, čím nadobudnú právnu záväznosť ako delegované alebo vykonávacie akty Komisie⁽⁹³⁵⁾. Navyše nad rámec vydávania stanovísk a usmernení alebo odporúčaní⁽⁹³⁶⁾ samotné agentúry EÚ nemôžu vykladať právo EÚ a všetky odpovede na výkladové otázky vznesené pri ich činnosti musí poskytnúť Komisia⁽⁹³⁷⁾.

To im bráni vydávať nové pravidlá alebo záväzné výklady samostatne. Aj v prípade týchto finančných agentúr, ktoré podporujú koordináciu vrátane cezhraničnej spolupráce medzi vnútroštátnymi orgánmi dohľadu (alebo ECB) a spoločnej kultúry dohľadu, Komisia má nástroje, ktoré z nej robia hlavného regulátora.

Inými slovami, Komisia, ktorá má zastúpenie v radách orgánov dohľadu agentúr, môže vykonávať určitú kontrolu nad činnosťami agentúr.

Vzhľadom na to, že ťažisko regulácie v oblasti dohľadu spočíva v predbežnom predchádzaní problémov, ako to ukazuje skúsenosť v iných oblastiach regulácie (telekomunikácie, energetika, doprava atď.), netreba zabúdať na hľadisko riešenia krízových situácií, v ktorom má Komisia takisto vyhradenú významnú úlohu. Komisia musí schváliť každý program riešenia krízových situácií prijatý Jednotnou radou pre riešenie krízových situácií v prípade významnejších zlyhávajúcich úverových inštitúcií⁽⁹³⁸⁾. Čo je však dôležitejšie, ak ide o financovanie z jednotného fondu na riešenie krízových situácií, je potrebné povolenie štátnej pomoci⁽⁹³⁹⁾. Komisia opäť zohráva úlohu regulačného orgánu, hoci z hľadiska *ex post*, a to zabezpečovaním súladu s jej rámcom štátnej pomoci, keď úverové inštitúcie s cieľom vyriešiť jej krízovú situáciu musí financovať

⁽⁹³²⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1095/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre cenné papiere a trhy) (Ú. v. EÚ L 331, 15.12.2010, s. 84). Všetky tri európske orgány dohľadu zastrešuje Európsky výbor pre systémové riziká zriadený nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1092/2010 z 24. novembra 2010 o makroprudenciálnom dohľade Európskej únie nad finančným systémom a o zriadení Európskeho výboru pre systémové riziká (Ú. v. EÚ L 331, 15.12.2010, s. 1).

⁽⁹³³⁾ Rozsudok z 22. januára 2014, Spojené kráľovstvo/Európsky parlament a Rada (predaj nakrátko), C-270/12, EU:C:2014:18.

⁽⁹³⁴⁾ Rozsudok z 15. júla 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599.

⁽⁹³⁵⁾ Pozri články 10 a 15 nariadenia (EÚ) č. 1093/2010.

⁽⁹³⁶⁾ Články 16 a 16a nariadenia (EÚ) č. 1093/2010.

⁽⁹³⁷⁾ Článok 16b nariadenia (EÚ) č. 1093/2010.

⁽⁹³⁸⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 806/2014 z 15. júla 2014, ktorým sa stanovujú jednotné pravidlá a jednotný postup riešenia krízových situácií úverových inštitúcií a určitých investičných spoločností v rámci jednotného mechanizmu riešenia krízových situácií a jednotného fondu na riešenie krízových situácií (Ú. v. EÚ L 225, 30.7.2014, s. 1), najmä článok 18.

⁽⁹³⁹⁾ Článok 19 nariadenia (EÚ) č. 806/2014.

buď členský štát, pričom v takom prípade sa daná úverová inštitúcia zvyčajne považuje za subjekt, ktorý „zlyháva alebo pravdepodobne zlyhá“, a teda podlieha riešeniu krízových situácií, ak je to vo verejnom záujme, alebo ju financuje jednotný fond na riešenie krízových situácií. Keďže je však takéto opatrenie zamerané na riešenie krízových situácií, pričom možno súvisí s doktrínou štátnej pomoci podľa článku 107 ZFEÚ, čo predstavuje odlišný druh priamej regulácie verejného financovania hospodárskych činností zo strany Komisie, toto nie je správne miesto na podrobnejší rozbor tohto aspektu.

9. Záver

Už niekoľko rokov vnímajú niektorí ľudia vnútorný trh ako čisto ordoliberalný projekt na maximalizáciu blahobytu. Pri bližšom skúmaní sa však zdá, že nie všetka regulačná činnosť zákonodarcu EÚ, Komisie a Súdneho dvora sa vyčerpáva na maximalizáciu hospodárskej efektívnosti. Najmä finančná kríza, spoločenské a hospodárske výzvy vyplývajúce z digitalizácie, pandémie ochorenia COVID-19 a vojny na Ukrajine nám poskytujú dôvod na opätovné preskúmanie modelov, prostredníctvom ktorých rozumieme regulácii trhu a jej vzťahu k právu hospodárskej súťaže, iným legitímnym verejným záujmom a základným právam. Regulačné právo aj právo hospodárskej súťaže sú súčasťou verejných právomocí v EÚ, ktorých cieľom je úsilie o dosahovanie hodnôt, ktoré sú pre EÚ a jej členské štáty spoločné. Hoci sú hodnoty zakotvené v článku 2 ZEÚ formulované všeobecne, majú právny význam, ktorý sa musí zachovať a šíriť (porovnaj článok 3 ZEÚ). Všetky subjekty na úrovni EÚ a na vnútroštátnej, regionálnej a miestnej úrovni by na to mali brať ohľad pri navrhovaní alebo uplatňovaní technických a regulačných riešení pre ďalší rozvoj a prehĺbenie vnútorného trhu EÚ.

Pri regulácii trhu sa musia sledovať hodnoty EÚ vrátane rovnosti, solidarity a základných práv.

Medzi hospodárskou efektívnosťou EÚ (najmä prostredníctvom otvorenia trhov a voľnej hospodárskej súťaže) a jej hodnotami neexistuje žiadny priamy rozpor, pretože zosúladenie všetkých týchto verejných cieľov je spojitom, ktoré drží jednotlivcov a spoločnosť

pohromade v regionálne, kultúrne a sociálne rozmanitej a niekedy odlišnej Európe. V regulácii vnútorného trhu je kontinuita, ale aj schopnosť prispôbiť sa zmeneným okolnostiam a výzvam, keďže vnútorný trh je živý nástroj vyznačujúci sa svojou dynamikou ⁽⁹⁴⁰⁾. V tomto ohľade Komisia plní osobitnú a veľmi citlivú úlohu hlavného regulátora, ktorý pri hľadaní riešení podrobných technických otázok musí hľadať na širšie súvislosti, aby zabezpečil, že tieto riešenia budú dodržiavať, odzrkadľovať a posilňovať hodnoty EÚ.

⁽⁹⁴⁰⁾ Návrhy generálneho advokáta Szpunara z 18. mája 2017, X a Visser, spojené veci C-360/15 a C-31/16, EU:C:2017:397, body 1 a 2.

PRÍSPEVOK EURÓPSKEJ KOMISIE KU KVALITE PRÁVNÝCH PREDPISOV EURÓPSKEJ ÚNIE

ČINNOSTI PRÁVNEHO SERVISU

Levent Pamukcu a Dionysios Kelesidis

1. Úvod

Aké sú slová, také je právo. Právne predpisy možno tvoriť len slovami.

[...]

Vo všetkých prípadoch súvisiacich s ich nepresnosťou sa chyba vyskytuje buď v dôsledku nesprávnej voľby slov, alebo spôsobu, akým boli tieto slová spojené do viet ⁽⁹⁴¹⁾.

Takto k otázke štýlu, akým sú písané právne predpisy, a konkrétne k tomu, čo súčasná právnická literatúra opisuje ako „formálnu kvalitu“ právnych predpisov, pristupoval Jeremy Bentham vo svojej knihe *A general view of complete code of laws* (Všeobecný pohľad na komplexný kódex právnych predpisov). Na rozdiel od hmotnej kvality, ktorá súvisí s obsahom právnych predpisov, sa formálna kvalita týka kvality ich navrhovania ⁽⁹⁴²⁾.

V právnom systéme EÚ sa osobitná pozornosť venuje navrhovaniu právnych aktov prijatých Európskou komisiou, ako aj aktov prijatých inými inštitúciami EÚ. Cieľom starostlivého navrhovania právnych predpisov je stanovovať právne normy, ktoré občanom EÚ umožnia využívať účinné práva a ktoré tieto práva budú chrániť. Súdny dvor nedávno pripomenul dôvody tohto záujmu, ktorý sa vyskytuje v celej škále aktov, ktorými Komisia denne v rámci svojej širokej oblasti právomocí zasahuje.

⁽⁹⁴¹⁾ Bentham, J., „A general view of a complete code of laws“ (Všeobecný pohľad na kompletný kódex právnych predpisov). In: Browning, J. (red.), *The Works of Jeremy Bentham* (Diela Jeremého Benthama), zv. III, William Tait, Edinburgh, 1843, s. 207 – 208.

⁽⁹⁴²⁾ Marinese, V., „Légistique et effectivité“. In: Champeil-Desplats, V. a Lochak, D. (red.), *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Presses universitaires de Paris Nanterre, Paríž, 2008, s. 89. Pre viac podrobností o pojme formálnej kvality pozri oddiel 2 nižšie.

Vo svojom rozsudku zo 16. februára 2022 ⁽⁹⁴³⁾ Súdny dvor potvrdil, že:

zásada právnej istoty na jednej strane vyžaduje, aby boli právne pravidlá jasné a presné, a na druhej strane, aby ich uplatnenie bolo pre osoby podliehajúce súdnej právomoci predvídateľné.

Ďalej potvrdil, že:

uvedená zásada si konkrétne vyžaduje, aby právna úprava dotknutým osobám umožnila s istotou poznať rozsah povinností, ktoré im táto úprava stanovuje, pričom musia mať možnosť jednoznačne poznať svoje práva a povinnosti a podľa toho konať.

Ak je tento prierezový záujem o zabezpečenie vysokej úrovne formálnej kvality pravidiel EÚ obzvlášť akútny, a to bez ohľadu na autora týchto pravidiel, ich právneho základu, postupu ich prijímania či dokonca právneho nástroja, ktorý ich obsahuje, je to z dôvodu, že požiadavka právnej istoty nie je ničím iným ako všeobecnou právnou zásadou ⁽⁹⁴⁴⁾. Dôvodom takisto je, že v práve EÚ zohráva špecifickú úlohu viacjazyčnosť, čo znamená, že s každým jazykom, v ktorom je právo EÚ oficiálne zverejnené, sa zaobchádza rovnocenne. Keďže všetky jazykové verzie právnych predpisov EÚ sú rovnako autentické, Súdny dvor dospel k záveru, že ⁽⁹⁴⁵⁾:

formulácia použitá v jednej z jazykových verzií ustanovenia práva Únie sa nemôže chápať ako jediný základ na výklad tohto ustanovenia, prípadne sa nemôže v tejto súvislosti považovať za ustanovenie, ktoré má prednosť pred inými jazykovými verziami. Ustanovenia práva Únie sa majú vykladať a uplatňovať jednotným spôsobom pri zohľadnení existujúcich verzií vo všetkých jazykoch Únie.

Logickým dôsledkom toho je, že každá jazyková verzia musí z právneho hľadiska vyjadrovať to isté: hoci má každý právny predpis EÚ viac jazykových verzií, všetky nesú rovnaký význam.

Okrem toho kombinácia daných kvalitatívnych a jazykových požiadaviek, ktoré musia právne predpisy EÚ spĺňať, znamená, že Komisia musí formulovať akty, ktoré prijíma alebo predkladá zákonodarcovi EÚ na prijatie, tak, aby ich obsah bol **rovnaký, jasný, jednoduchý a presný v každom z 24 úradných jazykov Európskej únie.**

Spôsob, akým sa Komisia usiluje tento cieľ dosiahnuť, je výsledkom mnohoročných skúseností, a preto je náročné ho podrobne opísať na pár stranách. Cieľom tejto kapitoly je preto poskytnúť prehľad o súčasných postupoch, v rámci ktorých sa Komisia a hlavne jej Právny servis usilujú, aby právne predpisy spĺňali tieto vysoké normy pre kvalitu.

⁽⁹⁴³⁾ Rozsudok zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, bod 223; tento rozsudok pléna potvrdzuje ustálenú judikatúru Súdneho dvora k tejto téme. Pre podrobnejšiu analýzu tohto rozsudku pozri kapitolu Základné hodnoty, ústavná identita a ochrana rozpočtu Európskej únie pred porušovaním zásady právneho štátu.

⁽⁹⁴⁴⁾ Rozsudok z 25. januára 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, bod 47.

⁽⁹⁴⁵⁾ Rozsudok zo 6. októbra 2021, Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, body 42 a 43.

2. Legislatívna technika a viacjazyčnosť: neustále sa vyvíjajúci kontext

2.1. Rámec a nástroje na intervenciu Právneho servisu Komisie

Vo väčšine prípadov platí, že skôr než sa Právny servis Komisie potenciálne predvolá pred Súdny dvor na vyjadrenie svojho stanoviska k právnym aktom EÚ, ktoré sú predmetom sporov, vedú sa s Právnym servisom Komisie konzultácie o daných aktoch pred ich prijatím. V štádiu navrhovania týchto aktov v rámci Komisie konzultuje generálne riaditeľstvo, ktoré je ich autorom, s inými generálnymi riaditeľstvami s cieľom získať ich stanoviská k prvej verzii aktov. Toto sa nazýva medziútvarová konzultácia. V rámci Právneho servisu Komisie, s ktorým sa systematicky konzultuje, je za analýzu daných textov z pohľadu formálnej legislatívnej techniky zodpovedný útvar nazvaný „tím pre kvalitu právnych predpisov“ (ďalej len „tím pre kvalitu“).

Pokiaľ ide o formu aktov EÚ, tá zahŕňa prvky rôznej povahy. Forma aktov sa napríklad týka voľby určitého termínu, ktorý sa použije v článku, formulácie celých viet v odôvodnení alebo voľby prvkov, ktoré sa majú zahrnúť do názvu aktu. Forma sa takisto týka rozdelenia článku do niekoľkých odsekov či dokonca zoskupovania ustanovení do oddielov, kapitol alebo iných vyšších podrozdelení. Forma zahŕňa takisto voľbu druhu aktu, ktorý sa má použiť na reguláciu určitej oblasti. Forma teda môže súvisieť s výberom terminológie, štruktúry alebo druhu aktu na účely stanovenia pravidiel pre danú situáciu.

Ako sa uvádza ďalej, aby sa zabezpečilo, že právne akty predložené na medziútvarovú konzultáciu majú správnu formu, Komisia zakladá svoje postupy na pravidlách legislatívnej techniky, ktoré vyplývajú z rôznych textov špecifických pre danú problematiku, ako aj na judikatúre Súdneho dvora. Zmluva o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) takisto poskytuje rámec pre túto problematiku. Okrem toho je potrebné mať na zreteli, že postupy Komisie týkajúce sa tvorby právnych predpisov, ktoré zďaleka nie sú statické, sa v priebehu času výrazne vyvinuli, a to v závislosti od dvoch faktorov. Prvým z nich je vývoj v rámci uvedených pravidiel legislatívnej techniky, ktoré v súčasnosti pokrývajú mnohé a rôzne aspekty legislatívnej činnosti. Tie zahŕňajú usmernenia alebo príručky, špecifické pre Komisiu alebo spoločné pre rôzne inštitúcie, a medziinštitucionálne dohody ⁽⁹⁴⁶⁾. Druhým faktorom je, že rozvoj daných postupov súvisí aj

⁽⁹⁴⁶⁾ Konkrétne, Európska komisia, Príručka Komisie pre legislatívnu tvorbu, 1997 [ktorej veľká časť bola následne upravená a integrovaná do balíka Komisie na pomoc pre navrhovateľov právnych predpisov *Drafter's assistance package* (ďalej len „DAP“)]; Spoločná praktická príručka Európskeho parlamentu, Rady a Komisie pre osoby zapojené do tvorby legislatívy Európskej únie, Luxemburg, Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2015 (ďalej len „Spoločná praktická príručka“); Medziinštitucionálna príručka úpravy dokumentov Úradu pre vydávanie publikácií Európskej únie, Luxemburg, Úrad pre vydávanie publikácií, 2022; Medziinštitucionálna dohoda z 22. decembra 1998 o spoločných pravidlách pre kvalitu tvorby legislatívy Spoločenstva (Ú. v. ES C 73, 17.3.1999, s. 1); Európsky parlament, Rada Európskej únie a Európska komisia, Spoločný manuál pre prezentáciu a tvorbu aktov, na ktoré sa vzťahuje riadny legislatívny postup, 2022; a Medziinštitucionálna dohoda medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou z 13. apríla 2016 o lepšej tvorbe práva (Ú. v. EÚ L 123, 12.5.2016, s. 1) (ďalej len „Medziinštitucionálna dohoda o lepšej tvorbe práva“), ktorá nahrádza Medziinštitucionálnu dohodu zo 16. decembra 2003 o lepšej tvorbe práva (Ú. v. EÚ C 321, 31.12.2003, s. 1). Po zvyšok tejto kapitoly už s cieľom vyhnúť sa nadmernému používaniu poznámok pod čiarou nebudeme systematicky odkazovať na prvky týchto dokumentov v súvislosti s diskutovanými bodmi.

s rozvojom úradných jazykov EÚ, ktorých počet sa v dôsledku postupného pristúpenia nových členských štátov zvýšil.

2.2. Právo a jazyky

V rámci konzultácií s Právnym servisom Komisie o navrhovaní právnych aktov sa práca na formulácii textu vykonáva v dvoch fázach.

Najprv návrh aktu v jeho jednej jazykovej verzii pred vykonaním prekladu analyzuje tím pre kvalitu⁽⁹⁴⁷⁾. Po tejto analýze sa text posieľa späť na generálne riaditeľstvo, ktoré je jeho autorom, a následne ho Generálne riaditeľstvo pre preklad preloží do všetkých úradných jazykov EÚ.

Môže sa stať, že po vyhotovení prekladu sa medzi určitými jazykovými verziami dotknutých aktov vyskytnú isté rozdiely. Na základe ustálenej judikatúry Súdneho dvora možno určiť, ako vykladať právne predpisy EÚ v prípadoch rozdielnosti medzi jazykovými verziami rovnakého textu. Z danej judikatúry jasne vyplýva, že výklad nemožno založiť len na jednej jazykovej verzii textu a že sa text musí vykladať najmä podľa všeobecnej štruktúry a účelu predmetného právneho predpisu⁽⁹⁴⁸⁾.

S cieľom čo najviac sa vyhnúť takým rozporom medzi jazykovými verziami zasiahne tím pre kvalitu v prípade niektorých návrhov aktov druhýkrát, a to po preklade. V rámci právno-lingvistickej revízie sa preskúmava konzistentnosť všetkých jazykových verzií vzhľadom na znenie verzie v zdrojovom jazyku, ktorá sa revidovala pred prekladom, aby všetky jazykové verzie sprostredkovali rovnaké právne predpisy.

V rámci tejto druhej úrovne navrhovania právnych predpisov v súvislosti s jazykovým aspektom textov sa okrem iného berie do úvahy nariadenie Rady č. 1, v ktorom sa stanovujú jazyky, ktoré má Európske hospodárske spoločenstvo používať⁽⁹⁴⁹⁾. Nariadenie z roku 1958 je úplne prvým nariadením, ktoré Spoločenstvo prijalo. Nariadenie sa mení zakaždým, keď do EÚ vstúpi nový členský štát, keďže sa v ňom uvádzajú úradné jazyky EÚ a stanovuje sa povinnosť, aby nariadenia a iné predpisy so všeobecnou pôsobnosťou boli v uvedených jazykoch vypracované a aby sa *Úradný vestník Európskej únie* uverejňoval v daných jazykoch. Za dátum uverejnenia aktu sa považuje dátum, keď Úrad pre vydávanie publikácií verejnosti vo všetkých jazykoch sprístupní úradný vestník, v ktorom je právny akt uverejnený. Podobne nariadenie, ktorým sa ukládajú povinnosti jednotlivcom, nie je voči nim vykonateľné v členskom štáte v prípade, že toto nariadenie nebolo uverejnené v úradnom jazyku daného členského štátu⁽⁹⁵⁰⁾.

⁽⁹⁴⁷⁾ Ako sa podrobne opisuje v oddiele 3.

⁽⁹⁴⁸⁾ Lenaerts, K. a Gutierrez-Fons, J. A., *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, Belgicko, 2020, s. 19.

⁽⁹⁴⁹⁾ Nariadenie č. 1 o používaní jazykov v Európskom hospodárskom spoločenstve (Ú. v. ES 17, 6.10.1958, s. 385/58); pozri najmä články 1, 4 a 5.

⁽⁹⁵⁰⁾ Rozsudok z 11. decembra 2007, Skoma-Lux, C-161/06, EU:C:2007:773, bod 51; a Spoločná praktická príručka, usmernenie 20.5, v uvedenom poradí.

Hoci prvá fáza navrhovania právnych predpisov predchádza prekladu, nebráni to tomu, aby sa v rámci nej predvídala druhá fáza priamo prepojená s jazykmi. Napríklad navrhovanie znenia právnych predpisov s ohľadom na gramatické a interpunkčné pravidlá uľahčuje porozumenie zneniu v jazyku návrhu aj jeho preklad do iných úradných jazykov. Podobne ani termíny, výrazy a formulácia viet nesmú byť príliš úzko prepojené s konkrétnym národným jazykom. Okrem toho sú pojmy práva EÚ nezávislé od pojmov vnútroštátnych právnych systémov a pojmov medzinárodného práva. Preto je z hľadiska požiadaviek uvedeného nariadenia Rady č. 1 o to dôležitejšie zabezpečiť, aby bol pôvodný text mimoriadne jednoduchý a jasný, keďže akákoľvek, hoc aj menšia, zbytočná zložitosť alebo nejednoznačnosť by mohla viesť k nepresnostiam alebo v horšom prípade k skutočným prekladovým chybám v jednom alebo vo viacerých ďalších jazykoch EÚ.

Z toho dôvodu prvá fáza práce na legislatívnej technike, v ktorej tím pre kvalitu vykonáva kontrolu jednej jazykovej verzie predloženého znenia, uľahčuje a pripravuje cestu pre prekladateľskú prácu aj pre druhú fázu priamo súvisiacu s jazykovými aspektmi textu. To svedčí o tom, že v rámci činností Právneho servisu Komisie je viacjazyčná povaha navrhovaných textov prítomná skôr, než sú vôbec preložené ⁽⁹⁵¹⁾.

Ďalší oddiel sa podrobnejšie zameriava na prvú fázu práce na jednej jazykovej verzii návrhu právnych predpisov.

3. Zabezpečovanie kvality prijímaných právnych predpisov

3.1. Pravidlá legislatívnej techniky uplatňované na akt ako celok

3.1.1. Jasný, jednoduchý a presný akty

Pred diskusiou o činnostiach tímu pre kvalitu v súvislosti s formuláciou osobitných častí právnych aktov sa tento oddiel zameria na činnosti súvisiace s aktom ako celkom. Prvým príkladom je všeobecné pravidlo, na ktorom sú postavené mnohé ďalšie pravidlá legislatívnej techniky a ktoré hovorí, že navrhovanie právnych aktov EÚ musí byť **jasný**, a teda ľahko porozumiteľný, bez nejednoznačností; **jednoduchý**, a teda stručný, bez nepotrebných informácií alebo podrobností; a **presný**, teda také, ktoré v mysli čitateľa nevzbudzuje neistotu. Daná požiadavka spolu so zásadou právnej istoty ⁽⁹⁵²⁾ nielen umožňuje tým, ktorých sa právny akt týka, aby poznali svoje práva a povinnosti a prijali potrebné kroky, ale prispieva aj k predchádzaniu sporom vznikajúcim z aktov, ktoré sú náročné na porozumenie.

⁽⁹⁵¹⁾ Lautissier, G., „La législation de l'Union européenne: une règle unique en vingt-trois langues“. In: Cornu, M. a Moreau, M. (red.), *Traduction du Droit et Droit de la Traduction*, Dalloz, Paríž, 2011, s. 89.

⁽⁹⁵²⁾ Pozri rozsudok zo 16. februára 2022, Maďarsko/Parlament a Rada, C-156/21, EU:C:2022:97; a rozsudok z 25. januára 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51. Pozri aj Spoločnú praktickú príručku, usmernenie 1.1; a Medziinštitucionálnu dohodu o lepšej tvorbe práva, odôvodnenie 2.

Na jednej strane sa môžu jednoduché formulácie niekedy vyznačovať nedostatočnou presnosťou a naopak, preto je nutné zvoliť formuláciu, ktorou sa zabezpečí uspokojivá rovnováha medzi danými charakteristikami, čo sa môže líšiť podľa toho, komu je opatrenie adresované. Na druhej strane nie je nejasná formulácia ustanovení vždy spôsobená zanedbaním pravidiel. Niekedy môže skutočne prameniť z túžby vyjednávateľov zakotviť protichodné stanoviská do jediného pravidla. Takú formuláciu, ktorá je výsledkom kompromisu, však bude striktne vykladať Súdny dvor, čo znamená, že bude prijaté len jedno z daných stanovísk ⁽⁹⁵³⁾.

3.1.2. Voľba druhu aktu

Pri revízii návrhu právnych aktov predložených tímu pre kvalitu vezme tento tím do úvahy druh právneho aktu, ktorý sa má prijať. V článku 288 prvom odseku ZFEÚ sa stanovuje, že na účely výkonu právomocí EÚ musia inštitúcie prijať nariadenia, smernice, rozhodnutia, odporúčania a stanoviská. V niektorých prípadoch nemá autor aktu mnoho možností vzhľadom na právny základ aktu, ktorý výslovne stanovuje, aký druh aktu sa má prijať. Ak nejde o tento prípad, a to najmä vzhľadom na článok 296 prvý odsek ZFEÚ, je potrebné rozhodnúť o druhu aktu, ktorý sa má prijať, v závislosti od prípadu a v súlade s uplatniteľnými postupmi a zásadou proporcionality a za predpokladu, že v prípade návrhov legislatívnych aktov Komisia odôvodní svoju voľbu Európskemu parlamentu a Rade v dôvodovej správe ⁽⁹⁵⁴⁾.

Napríklad, keďže nariadenie je priamo uplatniteľné, osobitný dôraz sa kladie na to, aby jeho znenie nenechalo jeho adresátov na pochybách o tom, aké práva a povinnosti vyplývajú z tohto nariadenia. Na druhej strane, keďže smernice nechávajú členským štátom možnosť výberu, pokiaľ ide o formu a spôsob dosiahnutia požadovaného výsledku ⁽⁹⁵⁵⁾, možno ich formulovať menej podrobne. Cieľ právneho aktu je teda takisto prvok, ktorý sa pri výbere druhu aktu berie do úvahy, a v závislosti od týchto rôznych prvkov existuje v niektorých prípadoch relatívne veľký priestor na výber druhu právneho aktu.

Ak napríklad ide o úpravu už existujúcich pravidiel, v zásade sa zvolí rovnaký druh aktu, ako je ten, ktorý sa má meniť. To neplatí v prípade, že sa novým aktom stanovujú nové pravidlá v oblasti aj napriek tomu, že v danej oblasti už bol predtým zavedený iný druh aktu. Napríklad v oblasti zdravia rastlín nahradilo smernicu, ktorou sa predtým upravovala daná oblasť, nariadenie: nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/2031 z 26. októbra 2016 o ochranných opatreniach proti škodcom rastlín ⁽⁹⁵⁶⁾, ktoré nahradilo smernicu

⁽⁹⁵³⁾ Rozsudok z 28. októbra 1999, ARD/PRO Sieben Media AG, C-6/98, EU:C:1999:532, body 26 – 33.

⁽⁹⁵⁴⁾ Medziinštitucionálna dohoda o lepšej tvorbe práva, bod 25.

⁽⁹⁵⁵⁾ Článok 288 druhý a tretí odsek ZFEÚ.

⁽⁹⁵⁶⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/2031 z 26. októbra 2016 o ochranných opatreniach proti škodcom rastlín, ktorým sa menia nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 228/2013, (EÚ) č. 652/2014 a (EÚ) č. 1143/2014 a zrušujú smernice Rady 69/464/EHS, 74/647/EHS, 93/85/EHS, 98/57/ES, 2000/29/ES, 2006/91/ES a 2007/33/ES (Ú. v. EÚ L 317, 23.11.2016, s. 4).

Rady 2000/29/ES z 8. mája 2000 o ochranných opatreniach proti zavlečeniu organizmov škodlivých pre rastliny alebo rastlinné produkty do Spoločenstva a proti ich rozšíreniu v rámci Spoločenstva ⁽⁹⁵⁷⁾.

3.1.3. Záväzné právo a mäkké právo

Tretí príklad činnosti tímu pre kvalitu pri posudzovaní aktu ako celku sa týka toho, či majú navrhované akty záväznú alebo nezáväznú povahu. V článku 288 ZFEÚ sa vymenúvajú tri druhy aktov, ktoré sú záväzné (nariadenia, smernice a rozhodnutia), a dva druhy, ktoré sú nezáväzné (odporúčania a stanoviská). Ostatné druhy aktov, ako sú oznámenia alebo usmernenia, takisto nemajú záväznú povahu. Nezáväzné akty sa označujú ako mäkké právo. Ak posudzovaný návrh aktu nemá byť záväzný, má to rôzne dôsledky pre jeho znenie, ktorých hlavným cieľom je zabrániť jeho zámene so záväzným aktom.

V nezáväzných aktoch by sa napríklad nemali používať povinné slovné formy a štruktúry podobné tým, ktoré sa používajú v záväzných aktoch, a takisto by nemali obsahovať dátumy nadobudnutia účinnosti ani začiatku uplatňovania. Podobne je vhodnejšie prijať nový akt namiesto zmeny nezáväzného aktu použitím iného nezáväzného aktu.

Výber druhu aktu môže v tomto prípade vychádzať aj z uplatniteľného právneho základu, a to buď priamo, alebo z rámca, ktorý daný právny základ poskytuje, a musí sa o ňom rozhodnúť v závislosti od jednotlivého prípadu, najmä na základe článku 296 prvého odseku ZFEÚ a v závislosti od konkrétneho sledovaného cieľa. Napokon by sa pri navrhovaní nezáväzných aktov malo brať do úvahy, že Súdny dvor jasne uvádza, že nezáväzná povaha týchto aktov im nebráni v tom, aby mali isté právne účinky, ani v tom, aby boli záväzné pre ich autorov ⁽⁹⁵⁸⁾.

3.2. Pravidlá legislatívnej techniky uplatňované na konkrétne prvky právnych aktov

3.2.1. Preambula: význam odôvodnenia

Teraz sa zameriame na činnosť tímu pre kvalitu súvisiacu s formuláciou konkrétnych častí záväzných právnych aktov EÚ. Také akty zahŕňajú postupne názov, preambulu a normatívne ustanovenia ⁽⁹⁵⁹⁾. Len normatívne ustanovenia majú mať normatívny obsah.

⁽⁹⁵⁷⁾ Smernica Rady 2000/29/ES z 8. mája 2000 o ochranných opatreniach proti zavlečeniu organizmov škodlivých pre rastliny alebo rastlinné produkty do Spoločenstva a proti ich rozšíreniu v rámci Spoločenstva (Ú. v. ES L 169, 10.7.2000, s. 1).

⁽⁹⁵⁸⁾ Rozsudky z 25. februára 2021, VodafoneZiggo Group/Komisia, C-689/19 P, EU:C:2021:142, bod 51, pripomínajúce judikatúru vyplývajúcu z rozsudkov z 13. decembra 1989, Grimaldi/Fonds des maladies professionnelles, C-322/88, EU:C:1989:646; a z 15. júna 2005, Regione autonoma della Sardegna/Komisia, T-171/02, EU:T:2005:219, bod 95.

⁽⁹⁵⁹⁾ K normatívnym ustanoveniam môžu byť pripojené prílohy.

Názov musí byť formulovaný tak, aby bolo možné stručne a presne identifikovať predmet aktu. Znenie tejto konkrétnej časti aktu tiež musí zabezpečiť rovnováhu medzi požiadavkami, ktoré môžu byť protichodné.

V rámci preambuly, čo je časť aktu nachádzajúca sa medzi názvom a normatívnymi ustanoveniami, sú tu relevantné najmä dva prvky. Po prvé, je potrebné, aby sa v preambule výslovne uviedol odkaz na právny základ aktu, čo sú ustanovenia splnomocňujúce autora na prijatie aktu. Na základe tohto odkazu možno zabezpečiť, že autor koná v rámci právomocí, ktoré sú mu zverené. Po druhé, preambula obsahuje aj odôvodnenia, ktorých základnou funkciou je splniť požiadavku, aby sa v akte uvádzali dôvody pre jeho ustanovenia, ako sa stanovuje v článku 296 druhom odseku ZFEÚ.

Odôvodnenia sa posudzujú najmä s ohľadom na znenie opatrení, ktoré sa majú prijať. V odôvodnení sa musia jasne a jednoznačne uvádzať autorove dôvody pre dané opatrenia, aby dotknuté osoby mohli pochopiť dôvody opatrení a aby Súdny dvor mohol vykonať svoju prieskumnú právomoc ⁽⁹⁶⁰⁾. Z toho dôvodu sa v odôvodneniach nemôžu opakovať povinnosti vyplývajúce z normatívnych ustanovení, ani sa v nich nemôžu ukrývať žiadne povinnosti, či dokonca používať termíny normatívnej povahy. Odôvodnenia prijatých opatrení, ktoré sú takisto odvodené od právneho základu ⁽⁹⁶¹⁾, umožňujú lepší výklad daných opatrení, najmä z dôvodu, že normatívne ustanovenia nasledujú po odôvodneniach a že oba sú súčasťou toho istého aktu, čo odlišuje právne akty EÚ od ich ekvivalentov v niektorých vnútroštátnych právnych systémoch.

Je potrebné uviesť, že tím pre kvalitu systematicky v texte kontroluje prítomnosť odôvodnení a to, či sú opodstatnené, keďže ide o dve odlišné a kumulatívne podmienky ⁽⁹⁶²⁾. Rozsah odôvodnení sa môže líšiť v závislosti od toho, či sa týkajú opatrení so všeobecnou pôsobnosťou alebo individuálnych opatrení, ktoré si vyžadujú precíznejšie odôvodnenie. Napríklad niektoré rozhodnutia o hospodárskej súťaži alebo štátnej pomoci môžu obsahovať stovky odôvodnení, zatiaľ čo ich normatívne ustanovenia môžu obsahovať len jeden článok.

3.2.2. Normatívne ustanovenia: normatívne zameranie

Právne normy stanovené aktom, či už sú hmotnoprávne, procesné alebo udeľujú právomoci na prijímanie iných aktov, musia byť formulované v normatívnych ustanoveniach. Normatívne ustanovenia, ako opačná strana zrkadla vo vzťahu k odôvodneniam, by v zásade nemali stanovovať nič iné ako pravidlá. Preto by nemali obsahovať účely týchto pravidiel ani stanoviská či prania akéhokoľvek druhu.

⁽⁹⁶⁰⁾ Rozsudok z 11. decembra 2018, Weiss a i, C-493/17, EU:C:2018:1000, body 31 až 33.

⁽⁹⁶¹⁾ Rozsudok z 25. októbra 2017, Komisia/Rada (WRC-15), C-687/15, EU:C:2017:803, bod 52.

⁽⁹⁶²⁾ Rozsudok z 5. marca 2009, Francúzsko/Rada, C-479/07, EU:C:2009:131, bod 50.

S cieľom vyhnúť sa v tomto ohľade akýmkoľvek pochybnostiam ⁽⁹⁶³⁾ by sa pozornosť mala venovať používaniu normatívnej terminológie. Vo francúzštine sa napríklad používajú slovesá v prítomnom čase, zatiaľ čo v angličtine sa používa pomocné sloveso „shall“. V oboch týchto jazykoch by sa podľa možnosti nemal pri formulovaní textu používať budúci čas. Okrem toho je to práve v tomto prípade, keď sa vynára uvedená otázka o rovnováhe medzi presnosťou a jednoduchosťou ustanovení. Pokiaľ ide o štruktúru normatívnych ustanovení, články, v ktorých sa stanovujú pravidlá, a ich nižšie podrozdelenia možno v závislosti od stupňa zložitosti zoskupiť do vyšších podrozdelení, ako sú oddiely, kapitoly, hlavy a časti.

Ak je cieľom jedného aktu zmeniť druhý, je potrebné zabezpečiť, aby znenie textu v rámci návrhu dodržiavalo určité pravidlá prezentácie, ktorými sa zabezpečí, že zmena nebude vytvárať žiadne pochybnosti. To platí najmä v prípade, keď je potrebné upraviť len časť aktu vložением nových ustanovení alebo nahradením či vypustením tých, ktoré už obsahuje. Zásadou ⁽⁹⁶⁴⁾ je, že zmena musí byť *textová*, a teda formálna a nie hmotná. Inými slovami, pozmeňujúci akt musí zmeniť znenie pôvodného aktu označením konkrétnej časti daného aktu, ktorý je zmenou ovplyvnený, a uvedením dôvodu zmeny.

Ak sa napríklad do pôvodného aktu má pridať nový článok, normatívne ustanovenia pozmeňujúceho aktu musia spĺňať tri podmienky: po prvé odkazovať na pôvodný akt a presné umiestnenie dotknutého podrozdelenia; po druhé uviesť, že bolo pridané nové ustanovenie; po tretie uviesť znenie daného nového ustanovenia v úvodzovkách.

Takýmto spôsobom sa do znenia pôvodného aktu zahrnie nové pravidlo. Týmto spôsobom formulácie zmien sa zabráni tomu, aby sa aktom mohla implicitne stanovovať rovnaká skutková situácia, akú má iný akt, tým, že sa naň budú uplatňovať iné pravidlá, čo by odporovalo zásade právnej istoty a takisto by vytvorilo vážne prekážky účinnosti kodifikácie, prepracovania alebo konsolidácie.

Z rovnakých dôvodov musia byť pozmeňujúce akty formulované tak, aby v zásade neobsahovali žiadne autonómne ustanovenia, čo sú pravidlá, ktoré sa nezapracúvajú do pozmeňovaného aktu. Napokon, keďže účinky pozmeňujúceho aktu uplynú v momente vykonania zmeny, pričom v platnosti zostane len pozmenený akt, samotný pozmeňujúci akt nemožno zmeniť.

3.2.3. Normy a čas

NADOBUDNUTIE ÚČINNOSTI

Pri určovaní toho, kedy záväzné právne akty EÚ nadobúdajú účinnosť, sa v rámci ZFEÚ rozlišuje medzi tým, či boli uverejnené alebo oznámené. Podľa článku 297 ods. 1 a 2 ZFEÚ ⁽⁹⁶⁵⁾

⁽⁹⁶³⁾ Rozsudok z 25. októbra 2017, Komisia/Rada (WRC-15), C-687/15, EU:C:2017:803, bod 45.

⁽⁹⁶⁴⁾ Výnimku z tejto zásady predstavujú najmä odchýlky: Spoločná praktická príručka, usmernenie 18.15.

⁽⁹⁶⁵⁾ Pozri článok 297 ods. 1 tretí pododsek a článok 297 ods. 2 druhý a tretí pododsek ZFEÚ.

nadobúdajú legislatívne akty účinnosť dňom, ktorý je v nich stanovený alebo ak takýto deň nie je stanovený, dvadsiatym dňom po ich uverejnení. To isté platí aj pre nelegislatívne akty prijaté vo forme nariadení, smerníc adresovaných všetkým členským štátom, ako aj rozhodnutí, v ktorých sa nešpecifikuje, komu sú adresované. Iné smernice a rozhodnutia, v ktorých sa špecifikuje, komu sú adresované, sa oznamujú adresátom a nadobúdajú účinnosť týmto oznámením.

V nariadení Rady (EHS, Euratom) č. 1182/71 z 3. júna 1971 ⁽⁹⁶⁶⁾ sa okrem iného stanovujú pravidlá na výpočet lehôt alebo dátumov stanovených v aktoch Rady a Komisie.

ODKLAD UPLATŇOVANIA ALEBO UPLATŇOVANIE SO SPÄTNOU ÚČINNOSŤOU

Pri navrhovaní právnych aktov môže voľba dátumu nadobudnutia ich účinnosti závisieť od konkrétneho termínu uvedeného v základnom akte, ktorým sa stanovuje ich právny základ ⁽⁹⁶⁷⁾. Hoci akt nenadobúda účinnosť pred svojím uverejnením, v niektorých prípadoch sa pri navrhovaní aktu upraví časová pôsobnosť ustanovení aktu. To môže zahŕňať odklad uplatňovania, pri ktorom sa vyžaduje, aby sa v akte jasne uvádzal dátum, od ktorého sa uplatňuje, a či sa týka všetkých ustanovení alebo len určitej časti.

Uplatňovanie so spätnou účinnosťou je úplne odlišné: Vzhľadom na zásadu právnej istoty možno výnimku zo zásady zákazu spätnej účinnosti právnych aktov urobiť len vo výnimočných prípadoch, ak to vyžaduje všeobecný záujem a ak je náležite rešpektovaná legitímna dôvera dotknutých subjektov ⁽⁹⁶⁸⁾.

Preto sa v takých prípadoch v odôvodneniach musia s osobitnou pozornosťou stanovovať dôvody uplatňovania so spätnou účinnosťou a ustanovenie, v ktorom je jasne uvedený dátum uplatňovania, musí byť v súlade s ustanovením o dátume nadobudnutia účinnosti aktu. Akty, ktoré nie sú záväzné, neobsahujú dátumy nadobudnutia účinnosti ani uplatňovania.

LEHOTA NA TRANSPOZÍCIU A PRECHODNÉ OPATRENIA

Normatívnymi ustanoveniami právnych aktov sa v niektorých prípadoch stanovujú iné druhy väzieb medzi pravidlami, ktoré sa nimi stanovujú, a dátumami alebo lehotami. To napríklad platí v prípade lehôt na transpozíciu smerníc, ktorých formuláciou sa musí zabezpečiť, aby dátum nebol príliš blízko k dátumu nadobudnutia účinnosti, aby členské štáty mohli prijať opatrenia na vykonávanie danej smernice.

⁽⁹⁶⁶⁾ Nariadenie Rady (EHS, Euratom) č. 1182/71 z 3. júna 1971, ktorým sa stanovujú pravidlá pre lehoty, dátumy a termíny (Ú. v. ES L 124, 8.6.1971, s. 1).

⁽⁹⁶⁷⁾ Okrem toho by sa malo vziať na vedomie, že podľa článku 290 ods. 2 písm. b) ZFEÚ môže delegovaný právny akt nadobudnúť účinnosť, len ak Európsky parlament alebo Rada nevznesú žiadne námietky v lehote stanovenej legislatívnym aktom; pozri aj bod 24 spoločnej dohody pripojenej k Medziinštitucionálnej dohode o lepšej tvorbe práva.

⁽⁹⁶⁸⁾ Rozsudok z 25. januára 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, body 37, 48, 49 a 58.

Rovnako to platí aj v prípade prechodných opatrení, ktorými sa stanovuje prechod medzi situáciou pred uplatňovaním nových pravidiel a momentom ich uplatňovania: určuje sa nimi napríklad osud určitých výrobkov, ktoré sú už na trhu umiestnené, ale nespĺňajú nové podmienky výroby. Tieto opatrenia sa navrhujú tak, aby nenechali žiaden priestor na pochybnosti o lehote, počas ktorej zostávajú staré pravidlá uplatniteľné reziduálnym spôsobom.

ZRUŠENIE A ZASTARANOSŤ

Ak navrhovaný akt upravuje určitú oblasť, tím pre kvalitu systematicky kontroluje, či by sa predchádzajúce akty, ktoré má nahradiť, mali zrušiť. Keďže zrušené akty budú od dátumu svojho zrušenia v plnej miere odstránené, a teda z právneho hľadiska už nebudú existovať, je možné, že bude potrebné vykonať dodatočné kroky. Napríklad splnomocnenie zahrnuté v zrušenom akte bude možno potrebné zachovať tým, že sa zapracuje do nového aktu. V inom prípade môže byť potrebné preskúmať akty prijaté na základe aktu, ktorý sa zrušuje, a to na základe rôznych kritérií s cieľom rozhodnúť, či by sa takisto mali zrušiť.

Podobne sa v ustanovení nového aktu často uvádza, že odkazy uvedené v iných aktoch na ustanovenia zrušeného aktu sa chápu ako odkazy na ustanovenia príslušného nového aktu. Do nového aktu sa často zapracúva tabuľka, v ktorej sa uvádza vzťah medzi ustanoveniami nového aktu a zrušeného aktu.

V niektorých prípadoch sa určité akty vyhlásia za zastarané namiesto toho, aby sa formálne zrušili, ako napríklad tie uvedené v oznámení Komisie uverejnenom 19. februára 2016, v ktorom sa uznáva zastaranosť niektorých aktov EÚ v oblasti poľnohospodárstva ⁽⁹⁶⁹⁾.

Bez ohľadu na to, či sú akty zrušené alebo označené za zastarané, tieto kroky v súvislosti so zastaranými aktmi sú užitočné z viacerých hľadísk. Hoci je identifikácia pravidiel, ktoré by už nemali byť účinné, v priamom záujme právnej istoty, takisto je užitočná nepriamo, a to pri vypracúvaní zoznamu *acquis* Únie. Daný zoznam, do ktorého zostavovania je aktívne zapojený tím pre kvalitu, sa postúpi kandidátskym krajinám žiadajúcim o vstup do EÚ, aby uvedené akty preložili. Zoznam sa nemusí nevyhnutne zhodovať s *acquis* Únie vo všeobecnom zmysle slova ⁽⁹⁷⁰⁾, čiastočne preto, že sa z neho vynímajú určité akty, ako napríklad tie, ktorých obdobie uplatňovania skončí pred odhadovanou lehotou pristúpenia krajín.

⁽⁹⁶⁹⁾ Európska komisia, oznámenie Komisie, ktorým sa formálne uznáva, že niektoré právne akty Únie v oblasti poľnohospodárstva sa stali zastaranými (C/2016/0905) (Ú. v. EÚ C 64, 19.2.2016, s. 1). Pozri aj Európska komisia, Communication updating and simplifying the Community *acquis* (oznámenie o aktualizácii a zjednodušení *acquis* Spoločenstva) [SEC (2003) 165], COM(2003) 71 final, s. 16.

⁽⁹⁷⁰⁾ Opis *acquis* Únie sa líši v závislosti od dotknutého prístupu a účelu; pozri napríklad Európska komisia, Communication updating and simplifying the Community *acquis* (oznámenie o aktualizácii a zjednodušení *acquis* Spoločenstva) [SEC (2003) 165], COM(2003) 71 final, s. 5 a 13.

3.3. Lisabonská zmluva a legislatívna technika

Typológia právnych aktov vyplývajúcich z Lisabonskej zmluvy sa tu rieši nielen preto, že táto zmluva má vplyv na požiadavky v oblasti navrhovania právnych aktov, ale aj preto, že vďaka nej možno ďalej uvádzať príklady určitých prvkov uvedenej tvorby právnych predpisov.

Prvým príkladom sú legislatívne akty a nelegislatívne akty, ktorými sa legislatívne akty vykonávajú: delegované akty a vykonávacie akty.

Vo fáze navrhovania základného legislatívneho aktu by mali byť ustanovenia, ktorými sa Komisia splnomocňuje prijímať delegované akty, a tie, ktorými sa stanovujú podmienky na také splnomocnenie, ako aj ich príslušné odôvodnenia v čo najväčšej možnej miere formulované v súlade so štandardnými ustanoveniami dohodnutými medzi Európskym parlamentom, Radou a Komisiou ⁽⁹⁷¹⁾. V tomto splnomocnení by sa malo jasne uvádzať, či je potrebné, aby Komisia doplnila alebo menila legislatívny akt ⁽⁹⁷²⁾.

Vo fáze navrhovania aktov vykonávajúcich legislatívny akt musí názov delegovaného aktu obsahovať pojem „delegovaný“ a názov vykonávacieho aktu pojem „vykonávací“ ⁽⁹⁷³⁾. Okrem toho by sa malo v každom delegovanom akte jasne uvádzať, a to nielen v jeho názve, ale aj v rámci odôvodnení a normatívnych ustanovení, či sa ním dopĺňa alebo mení základný legislatívny akt, čím sa zopakuje splnomocnenie obsiahnuté v akte.

Navyše okrem pravidiel týkajúcich sa voľby a možnej kumulácie právnych základov, ktoré sú uplatniteľné na všetky akty, existujú aj osobitné pravidlá pre navrhovanie vykonávacích a delegovaných aktov, pokiaľ ide o ich právny základ. Napríklad v súvislosti s otázkou viacnásobných splnomocnení, z ktorých delegované akty v niektorých prípadoch vychádzajú, by sa malo odkazovať najmä na Medziinštitucionálnu dohodu o lepšej tvorbe práva. Podľa tejto dohody môže delegovaný akt naozaj mať ako právny základ viac než jedno splnomocnenie vychádzajúce z rovnakého legislatívneho aktu za predpokladu, že sú splnené isté podmienky ⁽⁹⁷⁴⁾.

Napokon môže byť nevyhnutné zabezpečiť koordináciu medzi určitými vykonávacími a delegovanými aktmi, a to v prípade, že sa v ich legislatívnom akte stanovilo, že by mali byť prijaté paralelne. V týchto prípadoch je zvlášť dôležité, aby formulácie oboch aktov zabezpečili vhodnú kombináciu ich ustanovení; aby v prípade potreby niektoré z daných aktov odkazovali na iné; prípadne aby boli ich dátumy prijatia, nadobudnutia účinnosti alebo uplatňovania synchronizované. Tým sa umožní, aby sa také vzájomne závislé akty uplatňovali konzistentne. Príkladom je vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2017/39 a delegované nariadenie Komisie (EÚ)

⁽⁹⁷¹⁾ Bod 3 spoločnej dohody pripojenej k Medziinštitucionálnej dohode o lepšej tvorbe práva a dodatok k spoločnej dohode.

⁽⁹⁷²⁾ Rozsudok zo 17. marca 2016, Parlament/Komisia, C-286/14, EU:C:2016:183, bod 46; článok 290 ods. 1 prvý pododsek ZFEÚ.

⁽⁹⁷³⁾ Pozri článok 290 ods. 3 a článok 291 ods. 4 ZFEÚ.

⁽⁹⁷⁴⁾ Medziinštitucionálna dohoda o lepšej tvorbe práva, bod 31.

2017/40: okrem iného na seba oba akty navzájom odkazujú, boli prijaté a uverejnené v rovnaké dni a obsahujú paralelné ustanovenia o ich nadobudnutí účinnosti a začiatku uplatňovania ⁽⁹⁷⁵⁾.

Ďalší príklad z Lisabonskej zmluvy sa týka dôsledkov v súvislosti s navrhovaním a skutočností, že rozhodnutia môžu, ale nemusia mať adresátov. Podľa článku 288 štvrtého odseku ZFEÚ je rozhodnutie záväzné v celom rozsahu, a ak označuje tých, ktorým je určené, je záväzné len pre nich. To má zjavne vplyv nielen na voľbu druhu aktu, ale aj na jeho znenie: aktom by sa nemali ukladať povinnosti osobám iným ako tým, ktoré sú na konci aktu formálne uvedené ako adresáti.

Rovnaké odôvodnenie možno uplatniť na iné druhy aktov, a to vzhľadom na všeobecnú potrebu vytvorenia rovnováhy medzi jednoduchým a zároveň presným znením textu a na skutočnosť, že daná rovnováha sa môže líšiť v závislosti od právnych subjektov, na ktoré sa dotknuté povinnosti majú vzťahovať v praxi. „Adresáti“ sú v tomto zmysle slova tí, ktorých intervencia istým spôsobom nepriamo vyplýva z právneho aktu, hoci sa na nich v rámci aktu formálne neodkazuje, pričom to môžu byť osoby zo širokej verejnosti až po odborníkov na určité otázky a všetci majú nárok očakávať, že pre nich bude znenie aktu zrozumiteľné.

V dôsledku toho musia byť odôvodnenia a normatívne ustanovenia v prípade potreby navrhované tak, aby sa na adresátov jasne vzťahovali pravidlá. Okrem toho bude transpozícia smerníc jednoduchšia, ak na základe ich formulácie bude možné identifikovať dotknutých adresátov.

Diskusiu možno rozšíriť aj na otázku právnych subjektov, pre ktoré sa znením aktu vytvoria nielen povinnosti, ale aj práva. Napríklad s cieľom zabezpečiť, aby mali ustanovenia aktu priamy účinok, je potrebné venovať mimoriadnu pozornosť ich navrhovaniu dostatočne jasným a presným spôsobom a bez toho, aby bol členským štátom ponechaný priestor na voľnú úvahu pri ich vykonávaní. Podobne by sa v niektorých prípadoch nemali pravidlá v určitej oblasti stanovovať prostredníctvom smernice, keďže táto kategória aktov nemá horizontálny priamy účinok. ⁽⁹⁷⁶⁾

4. Zabezpečenie kvality právnych predpisov, ktoré už nadobudli účinnosť

4.1. Kodifikácia a prepracovanie

Dostupnosť práva EÚ nie je len otázkou kvality návrhu. Závisí aj o iných činiteľoch, ako je množstvo zmien právneho aktu a vzťah medzi právnymi nástrojmi, ktorými sa upravuje ten istý predmet.

⁽⁹⁷⁵⁾ Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2017/39 z 3. novembra 2016 o pravidlách uplatňovania nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013 v súvislosti s pomocou Únie na dodávanie ovocia, zeleniny, banánov a mlieka vo vzdelávacích zariadeniach (Ú. v. EÚ L 5, 10.1.2017, s. 1); a delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2017/40 z 3. novembra 2016, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013 v súvislosti s pomocou Únie na dodávanie ovocia a zeleniny, banánov a mlieka vo vzdelávacích zariadeniach a ktorým sa mení vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 907/2014 (Ú. v. EÚ L 5, 10.1.2017, s. 11).

⁽⁹⁷⁶⁾ Pozri Lenaerts, K., Van Nuffel, P. a Corthaut, T., *EU Constitutional Law* (Ústavné právo EÚ), Oxford University Press, Oxford, 2021, s. 722.

Na zaručenie jasných pravidiel a zabezpečenie vysokej úrovne dostupnosti sa inštitúcie EÚ inšpirujú myšlienkou kodifikácie, ktorá je zakotvená v právnych systémoch niekoľkých členských štátov, a vypracovali legislatívne techniky, ktoré sú špecifické pre právo EÚ. Hlavnými nástrojmi, ktoré tvoria súčasť širšieho programu na zjednodušenie regulačného prostredia, sú „úradná kodifikácia“ a „prepracovanie“⁽⁹⁷⁷⁾.

4.1.1. Odlišné pojmy

Úradná kodifikácia je pracovná metóda používaná od 70. rokov 20. storočia, ktorú v súčasnosti upravuje medziinštitucionálna dohoda uzatvorená 20. decembra 1994 medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou (ďalej len „dohoda z roku 1994“)⁽⁹⁷⁸⁾. V bode 1 dohody z roku 1994 sa kodifikácia vymedzuje ako „postup, pri ktorom sa zrušujú právne predpisy, ktoré sa majú kodifikovať, a nahrádzajú sa jediným právnym predpisom bez vecných zmien uvedených právnych predpisov“.

Z tohto vymedzenia vyplýva niekoľko dôsledkov týkajúcich sa formy, rozsahu a medzi tejto pracovnej metódy.

Po prvé, zlúčenie aktu, ktorý už nadobudol účinnosť, a všetkých jeho zmien do jedného textu sa dosahuje prijatím nového právneho aktu, na základe čoho sa zrušuje pôvodný akt. Slová „zákon“, „zákonník“ ani „kódex“ zvyčajne nie sú súčasťou názvu nového aktu⁽⁹⁷⁹⁾; jedinou podmienkou je pridanie slova „kodifikácia“ v zátvorkách za názov aktu. Nový právny akt má rovnakú právnu formu ako zrušený akt (napr. nariadenie alebo smernica). Prijíma sa teda v úplnom súlade s riadnym legislatívnym postupom EÚ⁽⁹⁸⁰⁾. Práve preto sa kodifikácia v dohode z roku 1994 opisuje slovom „úradná“. Kodifikácia sa líši od neformálneho zostavenia právnych ustanovení, ktoré je bežne známe ako „konsolidácia“. Konsolidáciu vykonáva Úrad pre publikácie len na informačné účely a vzniká zlúčením základného aktu a všetkých jeho zmien (a všetkých korigend) do jedného textu, ktorý sa zverejní na webovom sídle EUR-Lex⁽⁹⁸¹⁾. Konsolidované znenia nepodliehajú formálnemu rozhodovaniu, a preto nemajú právny status.

Po druhé, ako sa stanovuje v bode 1 dohody z roku 1994, účelom kodifikácie je zlúčiť „akty“, pojem, ktorý vyvoláva dve poznámky. Na jednej strane z používania tohto pojmu v množnom

⁽⁹⁷⁷⁾ Pozri najmä: Európska komisia, Presadzovanie lisabonského programu Spoločenstva: Stratégia pre zjednodušenie regulačného prostredia, KOM(2005) 535 v konečnom znení.

⁽⁹⁷⁸⁾ Medziinštitucionálna dohoda z 20. decembra 1994 – Zrýchlenná pracovná metóda pre úradnú kodifikáciu právnych textov (Ú. v. ES C 102, 4.4.1996, s. 2).

⁽⁹⁷⁹⁾ Pojmy „zákon“, „zákonník“ alebo „kódex“ sa používajú v názvoch niektorých právnych aktov. Pozri napríklad smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2001/83/ES zo 6. novembra 2001, ktorou sa ustanovuje zákoník Spoločenstva o humánných liekoch (Ú. v. ES L 311, 28.11.2001, s. 67); nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 z 13. júla 2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex) (Ú. v. EÚ L 243, 15.9.2009, s. 1). Tieto právne akty však nie sú výsledkom úradnej kodifikácie podľa vymedzenia pojmu v bode 1 dohody z roku 1994.

⁽⁹⁸⁰⁾ Bod 5 dohody z roku 1994.

⁽⁹⁸¹⁾ Webové sídlo EUR-Lex má osobitnú časť, v ktorej sa nachádzajú konsolidované znenia aktov EÚ, ktoré predstavujú akt v podobe uplatniteľnej v konkrétnom časovom okamihu (<https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/consleg.html>).

čísle vyplýva, že proces kodifikácie sa môže vzťahovať nielen na jeden akt a jeho následné zmeny, ale aj na niekoľko aktov týkajúcich sa rovnakého predmetu úpravy a na ich zmeny. Prvý scenár, ktorý je bežnejší, sa nazýva „vertikálna“ kodifikácia ⁽⁹⁸²⁾. Druhý scenár sa nazýva „horizontálna“ kodifikácia ⁽⁹⁸³⁾ a pripomína postupy v niektorých členských štátoch, ale bez úsilia o komplexnú kodifikáciu celých oblastí práva. Na druhej strane, hoci sa môže zdať, že pojem „akt“ má pomerne široký význam, názov dohody z roku 1994, v ktorom sa nachádza výraz „právne texty“, ako aj jej obsah naznačujú, že len „legislatívne akty“ v zmysle článku 289 ods. 3 ZFEÚ môžu byť predmetom úradnej kodifikácie. Naproti tomu akty, ktoré prijíma Komisia samostatne, dokonca priamo pri uplatňovaní zmlúv, nepatria do rozsahu pôsobnosti dohody z roku 1994 ⁽⁹⁸⁴⁾. Treba však konštatovať, že generálne riaditeľstvá Komisie mali od roku 1987 povinnosť kodifikovať akty Komisie najneskôr po ich desiatej zmene ⁽⁹⁸⁵⁾, a to podľa rovnakých zásad, aké boli stanovené v dohode z roku 1994.

Po tretie, návrh kodifikácie nesmie obsahovať žiadne podstatné zmeny aktov, ktoré sú predmetom kodifikácie. Ak sa použije výraz odrážajúci prístup uplatňovaný vo Francúzsku ⁽⁹⁸⁶⁾, kodifikácia práva EÚ je „codification à droit constant“, čiže ide o kodifikáciu, v rámci ktorej sa nemení podstata práva. Táto zásada sa uplatňuje na Komisiu, ktorá je autorom návrhu kodifikácie ⁽⁹⁸⁷⁾, ako aj na spoluzákonodarcov. Konkrétnejšie sa v dohode z roku 1994 stanovuje, že „účel návrhu Komisie, t. j. priama kodifikácia existujúcich textov, predstavuje právnu hranicu, ktorá bráni Európskemu parlamentu a Rade vykonať vecné zmeny“ ⁽⁹⁸⁸⁾. Tento zákaz je však vyvážený určitou mierou procesnej flexibility: hoci návrh kodifikácie podlieha riadnemu legislatívnemu postupu, musí sa preskúmať v rámci zrýchleného konania v Parlamente a Rade ⁽⁹⁸⁹⁾.

Najpodstatnejšie je to, že zákaz zavádzania podstatných zmien slúži na odlíšenie úradnej kodifikácie od prepracovania.

⁽⁹⁸²⁾ Pozri napríklad nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1230 zo 14. júla 2021 o cezhraničných platbách v Únii (kodifikované znenie) (Ú. v. EÚ L 274, 30.7.2021, s. 20).

⁽⁹⁸³⁾ Pozri napríklad smernicu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1132 zo 14. júna 2017 týkajúcu sa niektorých aspektov práva obchodných spoločností (kodifikované znenie) (Ú. v. EÚ L 169, 30.6.2017, s. 46). Touto smernicou sa kodifikuje šesť smerníc a ich následných zmien.

⁽⁹⁸⁴⁾ V tejto súvislosti pozri: Európska komisia, *Codification of the acquis communautaire* (Kodifikácia *acquis communautaire*), KOM(2001) 645 v konečnom znení, bod 3.2.

⁽⁹⁸⁵⁾ Pozri Európska komisia, *Minutes of the 868th Commission Meeting* (Zápisnica z 868. zasadnutia Komisie), KOM(87) PV 868 v konečnom znení, bod X.

⁽⁹⁸⁶⁾ Pozri článok 3 zákona *Loi No 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations* (zákon č. 2000-321 z 12. apríla 2000 o právach občanov v súvislosti so správnymi orgánmi), *Journal officiel de la République française* č. 88, 13. apríla 2000; pozri aj Secrétariat général du Gouvernement and Conseil d'État, *Guide de légistique*, 3. vydanie, *La documentation française*, Paríž, 2017, s. 109.

⁽⁹⁸⁷⁾ Bod 3 dohody z roku 1994.

⁽⁹⁸⁸⁾ Bod 6 dohody z roku 1994.

⁽⁹⁸⁹⁾ Bod 7 dohody z roku 1994. Viac informácií o priebehu tohto konania sa nachádza v Petite, M., Caeiros, A., a Cimaglia, L., „L'accessibilité du droit, la méthode communautaire“, *L'Actualité Juridique Droit Administratif*, č. 34, október 2004, s. 1862.

Prepracovanie sa neoficiálne používa už dlhý čas ⁽⁹⁹⁰⁾ a v súčasnosti je zakotvené v medziinštitucionálnej dohode uzatvorenej 28. novembra 2001 (ďalej len „dohoda z roku 2001“) ⁽⁹⁹¹⁾. Prepracovanie sa podobá kodifikácii v tom zmysle, že jeho cieľom je zlúčiť ustanovenia skoršieho aktu a jeho následné zmeny do jedného textu. Na rozdiel od kodifikácie je však v rámci prepracovania možné vkladať do nového textu zmeny, ktoré presahujú čisto formálne alebo redakčné úpravy a ktoré majú vplyv na samotnú podstatu skoršieho aktu. Prvý typ ustanovení sa v dohode z roku 2001 označuje ako „nezmenené ustanovenia“ a druhý typ ako „podstatné zmeny“ ⁽⁹⁹²⁾. Prepracovanie sa preto môže považovať za hybridnú pracovnú metódu alebo, slovami odborníka, za „codification à droit non constant“ ⁽⁹⁹³⁾.

Hlavným dôvodom na vytvorenie tejto odlišnej legislatívnej techniky je náprava problémov vyplývajúcich z procesu kodifikácie. Ako sa uvádza v dohode z roku 2001, skúsenosť ukazuje, že ⁽⁹⁹⁴⁾:

predloženie oficiálnych úplných znení návrhov Komisiou a prijatie oficiálnych úplných znení právnych aktov v rámci legislatívneho procesu je často oneskorené, najmä preto, že sa medzičasom prijali nové zmeny a doplnenia predmetných právnych aktov, čo vedie k tomu, že sa musia opätovne začať všetky rekodifikačné práce.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti sa prepracovanie ukazuje ako najvhodnejší nástroj, ako natrvalo a komplexne zabezpečiť čitateľnosť právnych aktov, ktoré sa často menia, a preto sa o ňom môže povedať, že pripomína „nepretržitú kodifikáciu“ ⁽⁹⁹⁵⁾. Rovnako ako úradná kodifikácia môže byť aj návrh prepracovaného znenia vertikálny ⁽⁹⁹⁶⁾ alebo horizontálny ⁽⁹⁹⁷⁾. Na rozdiel od kodifikácie sa však návrh prepracovaného znenia nemôže prijať na základe zrýchleného konania, ale vzhľadom na hybridnú povahu techniky prepracovania musí prejsť legislatívnym postupom vymedzeným v ZFEÚ.

⁽⁹⁹⁰⁾ V tejto súvislosti pozri Beslier, S., a Lavaggi, P., „Les procédures de codification et de refonte en droit communautaire: une contribution à l'effort de simplification de l'environnement réglementaire“, *Revue du droit de l'Union européenne*, č. 2, 2006, s. 313.

⁽⁹⁹¹⁾ Medziinštitucionálna dohoda z 28. novembra 2001 o systematickejšom používaní techniky prepracovania právnych aktov (Ú. v. ES C 77, 28.3.2002, s. 1).

⁽⁹⁹²⁾ Bod 4 dohody z roku 2001. Treba pripomenúť, že pokiaľ ide o kodifikáciu, v dohode z roku 1994 sa neuvádza vymedzenie pojmu „podstatné zmeny“. Význam tohto pojmu bol predmetom štúdie Stéfanie Dragonovej (Dragone, S., „La codification communautaire: techniques et procédures“, *Revue du marché unique européen*, 1998, č. 1, s. 77).

⁽⁹⁹³⁾ Cimaglia, L., „La codification du droit de l'Union européenne“. In: Guyomar, M. (red.), *Les 25 ans de la relance de la codification*, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), Paríž, 2017, s. 33.

⁽⁹⁹⁴⁾ Pozri odôvodnenie 3 dohody z roku 2001.

⁽⁹⁹⁵⁾ Petite, M., Caeiros, A., a Cimaglia, L., „L'accessibilité du droit, la méthode communautaire“, *L'Actualité Juridique Droit Administratif*, č. 34, október 2004, s. 1862.

⁽⁹⁹⁶⁾ Pozri napríklad smernicu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/2184 zo 16. decembra 2020 o kvalite vody určenej na ľudskú spotrebu (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 435, 23.12.2020, s. 1).

⁽⁹⁹⁷⁾ Pozri napríklad smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/54/ES z 5. júla 2006 o vykonávaní zásady rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 204, 26.7.2006, s. 23).

Napriek týmto rozdielom v ich povahe sa vypracovanie návrhu úradnej kodifikácie a príprava návrhu prepracovaného znenia riadia podobnou logikou. Úloha Právneho servisu Komisie je však zakaždým iná.

4.1.2. Porovnateľné pracovné postupy

Právny servis Komisie má pri kodifikácii vedúcu úlohu (*chef de file*). Komisia konkrétne vedie „právne preskúmanie a prepracovanie textov právnych predpisov, ktoré sa majú predložiť a navrhnuť na kodifikáciu, a to v spojení s príslušným generálnym riaditeľstvom“⁽⁹⁹⁸⁾, čo v praxi znamená, že Právny servis nesie hlavnú zodpovednosť za vypracovanie návrhov kodifikácie. Východiskom tohto procesu je konsolidované znenie aktu, ktorý sa má kodifikovať, pripravené Úradom pre publikácie. Tento text sa prepracuje na jeden koherentný a zrozumiteľný akt, ktorý má nahradiť skorší akt v znení zmien. Súčasťou tohto kroku je vypustenie ustanovení a odôvodnení, ktoré sú už zastarané alebo nadbytočné, zosúladenie terminológie použitej v novom akte a prepracovanie odôvodnení, čo spoločne umožňuje zmenšiť objem právneho predpisu a zároveň zachovať jeho podstatu⁽⁹⁹⁹⁾. Po príprave textu v jazyku návrhu sa návrh vypracuje aj v ostatných úradných jazykoch a tieto jazykové verzie potom zrevidujú členovia tímu pre kvalitu. Z tohto pohľadu sa kodifikácia môže považovať za styčný bod medzi pravidlami legislatívnej techniky a úlohou viacjazyčnej revízie. Keďže návrh kodifikácie neobsahuje žiadne podstatné zmeny, nepodlieha medziútvarovým konzultáciám v rámci Komisie, ale priamo sa predkladá na schválenie kolégium komisárov a potom sa postupuje spoluzákonodarcom.

Pokiaľ ide o prepracovanie, návrh vypracúva generálne riaditeľstvo zodpovedné za prepracovanie aktu a pred začiatkom procesu sa uskutočnia konzultácie s Právnym servisom Komisie. Je však bežnou praxou Právneho servisu Komisie, že pri príprave návrhu prepracovaného znenia poskytuje svoje odborné znalosti, a to najmä v dôsledku dohody z roku 2001, v ktorej sa uvádzajú podrobné pravidlá formálnej prezentácie, ktoré musia spĺňať všetky návrhy prepracovaných znení⁽¹⁰⁰⁰⁾. V dohode z roku 2001 sa stanovuje povinnosť, aby sa v navrhovaných legislatívnych textoch jasne odlišili podstatné zmeny a nové odôvodnenia od tých ustanovení a odôvodnení, ktoré zostávajú nezmenené, prostredníctvom písma podfarbeného sivou farbou⁽¹⁰⁰¹⁾. Po vypracovaní v jazyku návrhu sa návrh prepracovaného znenia postúpi na medziútvarovú konzultáciu v rámci Komisie, do ktorej je zapojený Právny servis. Konečné znenie sa potom posielajú na preklad do všetkých úradných jazykov Generálnemu riaditeľstvu pre preklad. Tím pre kvalitu nevykonáva viacjazyčnú revíziu preložených znení. Prekladateľský servis sa však niekedy neoficiálne obracia na tím s prosbou o radu pri príprave jazykových znení.

⁽⁹⁹⁸⁾ Európska komisia, *Codification of the acquis communautaire* (Kodifikácia *acquis communautaire*), KOM(2001) 645 v konečnom znení, dôvodová správa, bod 5.

⁽⁹⁹⁹⁾ Cimaglia, L., „La codification du droit de l'Union européenne“. In: Guyomar, M. (red.), *Les 25 ans de la relance de la codification*, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), Paríž, 2017, s. 33.

⁽¹⁰⁰⁰⁾ Pozri bod 6 rozhodnutia z roku 2001.

⁽¹⁰⁰¹⁾ Pozri Vyhlásenie Európskeho parlamentu a Rady k bodu 6 písm. b) v dohode z roku 2001.

Čo sa týka kodifikácie aj prepracovania, úloha Právneho servisu Komisie sa nekončí vo chvíli, keď návrh opustí Komisiu.

V každej medziinštitucionálnej dohode sa stanovuje vytvorenie konzultačnej pracovnej skupiny zloženej z právnych služieb troch signatárskych inštitúcií. Úlohou pracovnej skupiny je kontrolovať dodržiavanie vlastných obmedzení každej legislatívnej techniky. Konkrétnejšie pracovná skupina pred postúpením textu do legislatívneho postupu zabezpečí, aby návrh kodifikácie neobsahoval žiadne podstatné zmeny a aby návrh prepracovaného znenia neobsahoval iné podstatné zmeny, než sú zmeny takto v texte označené. Ide o zásadný procedurálny krok, ktorého cieľom je vymedziť predmet úpravy návrhu a potvrdiť tento návrh právnymi expertmi všetkých troch inštitúcií ⁽¹⁰⁰²⁾.

Vo všeobecnosti sa vykonávaním obidvoch medziinštitucionálnych dohôd dosahujú požadované výsledky, hoci niekoľko aspektov by sa mohlo zlepšiť.

Konkrétne v súvislosti s kodifikáciou tempo práce do značnej miery určovali postupné rozširovania v rokoch 2004 až 2013. V roku 2001 si Komisia stanovila za cieľ kodifikovať celé *acquis communautaire* ⁽¹⁰⁰³⁾. Vzhľadom na jeho rozsah a výsledné administratívne a technické zaťaženie sa tento veľmi ambiciózny projekt zmenšil a dokončený bol napokon v roku 2009 ⁽¹⁰⁰⁴⁾. Skúsenosti získané pri jeho realizácii však Komisii umožnili prijať cielenejší prístup. V dôsledku toho sa kodifikácia stala každoročnou činnosťou, ktorá je súčasťou ročného pracovného programu Komisie.

Od uzavretia dohody z roku 1994 bolo takmer 1 900 aktov nahradených približne 340 kodifikovanými zneniami. Význam tohto údaja sa ešte zvýši, ak sa zohľadní skutočnosť, že proces kodifikácie často zdržiavali zmeny zákonodarcu EÚ v textoch, ktoré boli predmetom kodifikácie. Práve preto sa v Medziinštitucionálnej dohode o lepšej tvorbe práva v súvislosti so zmenou existujúcich právnych predpisov uprednostňuje prepracovanie ⁽¹⁰⁰⁵⁾. Vďaka prepracovaniu bolo doteraz možné prijať vyše 100 textov a táto technika sa v porovnaní s inými metódami považuje za vhodnejšiu na zabezpečenie práva iniciatívy Komisie a práva zákonodarcu na zmenu ⁽¹⁰⁰⁶⁾.

Otázka, či je možné ovplyvniť podstatu aktu a do akej miery, sa netýka iba rozdielu medzi úradnou kodifikáciou a prepracovaním. Objavuje sa aj v spojení s opravou chýb v právnych aktoch EÚ.

⁽¹⁰⁰²⁾ Cimaglia, L., „La codification du droit de l'Union européenne“. In: Guyomar, M. (red.), *Les 25 ans de la relance de la codification*, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), Paríž, 2017, s. 33.

⁽¹⁰⁰³⁾ Európska komisia, *Codification of the acquis communautaire* (Kodifikácia *acquis communautaire*), KOM(2001) 645 v konečnom znení, bod 3.

⁽¹⁰⁰⁴⁾ Podrobnejšie informácie sa nachádzajú najmä v dokumente: Európska komisia, *Better Regulation and the Codification of the acquis communautaire* (Lepšia právna regulácia a kodifikácia *acquis communautaire*), Informačná poznámka, SEK(2010) 113.

⁽¹⁰⁰⁵⁾ Bod 46 dohody z roku 2016.

⁽¹⁰⁰⁶⁾ Cimaglia, L., „La codification du droit de l'Union européenne“. In: Guyomar, M. (red.), *Les 25 ans de la relance de la codification*, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), Paríž, 2017, s. 33.

4.2. Oprava chýb v právnych aktoch

Okruh chýb, ktoré sa môžu vyskytnúť v právnom akte, siaha od jednoduchých preklepov alebo opomenutí pri uverejňovaní po nedostatky spojené s tvorbou textu, ktoré môžu mať vplyv na samotný zmysel aktu. Táto situácia je naliehavejšia v rámci právnych predpisov EÚ, a to predovšetkým pre ich viacjazyčnosť, vlastnosť, ktorá si vyžaduje značné prekladateľské úsilie.

Na riešenie týchto problémov inštitúcie EÚ vytvorili postup, ktorý je vo všeobecnosti podobný postupu používanému vo viacerých členských štátoch ⁽¹⁰⁰⁷⁾.

4.2.1. Postup obmedzený judikatúrou

Oprava chýb má obvykle formu korigenda vydaného inštitúciou, ktorá prijala dotknutý akt, s cieľom obnoviť skutočnú vôľu autora. Hoci sa korigendum oznamuje rovnakým spôsobom ako pôvodný akt (najmä prostredníctvom uverejnenia v *Úradnom vestníku Európskej únie* alebo oznámením, a to podľa povahy aktu), korigendum nemá nezávislú právnu existenciu. Jeho autoritatívnosť sa odvodzuje od textu, ktorý sa ním opravuje, a to v tom zmysle, že sa „zlučuje“ so znením pôvodného aktu, a tak sa uplatňuje so spätnou účinnosťou od dátumu nadobudnutia účinnosti daného aktu.

Súdy v EÚ však pozorne vymedzujú možnosť prijatia korigenda a ako základné kritérium stanovujú povahu chyby, ktorá sa má opraviť. Podľa judikatúry nesmie ísť o takú chybu, ktorej oprava by mala za následok znenie, ktoré sa podstatne líši od pôvodne prijatého textu, čiže opravou sa nesmie zmeniť obsah pôvodného textu. Oprava tohto druhu sa považuje za opravu, ktorá „predstavuje mimoriadne závažné a zjavné porušenie zásady nezmeniteľnosti prijatého opatrenia, ktorá tvorí jeden zo základov právnej istoty v právnom poriadku [EÚ]“ ⁽¹⁰⁰⁸⁾. Týmto porušením sa oslabí ochrana záujmov, ktorú mohol jednotlivcom poskytovať právny akt EÚ, ako aj právomoci a rozhodovacie postupy inštitúcie, ktorá prijala predmetný akt. Na základe toho sa súdy EÚ domnievajú, že korigendá musia mať v zásade veľmi obmedzený rozsah pôsobnosti ⁽¹⁰⁰⁹⁾. Zrušujú teda ⁽¹⁰¹⁰⁾ [alebo v prípade prejudiciálnych konaní vyhlasujú za neplatné ⁽¹⁰¹¹⁾] akty, ktoré boli neprimerane opravené prostredníctvom korigenda, čím poukazujú na vhodné riešenie, ktorým je prijatie pozmeňujúceho aktu.

Čo sa týka aktov prijatých Komisiou, uvedené zásady sa odrážajú vo vnútornej praxi, pričom súlad s ňou zabezpečuje Právny servis Komisie. Základné pravidlo je, že podstatné chyby,

⁽¹⁰⁰⁷⁾ V tejto súvislosti pozri Bobek, M., „Corrigenda in the Official Journal of the European Union: Community law as quicksand“ (Korigendá v *Úradnom vestníku Európskej únie*: právo Spoločenstva ako pohyblivý piesok), *European Law Review*, 2009, s. 950.

⁽¹⁰⁰⁸⁾ Rozsudok z 27. februára 1992, BASF a iní/Komisia, T-79/89, EU:T:1992:26, bod 49.

⁽¹⁰⁰⁹⁾ Pozri najmä rozsudok z 15. júna 1994, Komisia/BASF a iní, C-137/92 P, EU:C:1994:247, bod 68 („v texte aktu po jeho formálnom prijatí kolégiom komisárov možno vykonať iba čisto ortografické alebo gramatické úpravy, pričom akákoľvek iná zmena je vo výlučnej právomoci kolégia“).

⁽¹⁰¹⁰⁾ Pozri napríklad rozsudok z 23. februára 1988, Spojené kráľovstvo/Rada, 131/86, EU:C:1988:86.

⁽¹⁰¹¹⁾ Pozri napríklad rozsudok z 22. decembra 2010, Premis Medical, C-273/09, EU:C:2010:809.

najmä chyby s vplyvom na podstatu textu, sa musia opraviť prostredníctvom tzv. opravného aktu, kým nepodstatné chyby možno opraviť prostredníctvom jednoduchého korigenda, ktoré sa uplatňuje so spätnou účinnosťou.

Opravný akt je právny akt v zmysle zmlúv, ktorý patrí do rovnakej kategórie ako akt, ktorý sa ním opravuje (nariadenie, smernica, rozhodnutie atď.). Hoci je jeho predmet veľmi špecifický, konkrétne oprava chýb, jeho štruktúra je rovnaká ako v pozmeňujúcom akte, s citáciami, odôvodneniami a normatívnymi ustanoveniami. Opravný akt preto nemá spätnú účinnosť, pokiaľ sa neuvádza inak. Keďže ide o právny akt, môže sa prijať iba v prípade právne záväzných aktov a nie pri nástrojoch bez právneho statusu, ako sú odporúčania, oznámenia alebo usmernenia. Vypracúva sa vo všetkých jazykových verziách, ale len znenia, ktorých sa chyby dotýkajú, majú právny účinok ⁽¹⁰¹²⁾. Opravný akt sa zo zásady prijíma podľa rovnakého postupu (a teda ho prijíma rovnaký orgán), ktorým sa riadilo prijatie pôvodného aktu.

Aj korigendá sa prijímajú podľa rovnakého postupu, aký sa uplatnil v prípade pôvodného aktu. V záujme zjednodušenia sa však s ohľadom na opravu určitých kategórií chýb uplatňujú osobitné postupy.

Konkrétne sa právomoc opraviť „očividné“ chyby v akejkoľvek jazykovej verzii aktu vrátane verzie návrhu (technicky označovanej ako „pôvodné“ znenie), deleguje na generálneho tajomníka Európskej komisie ⁽¹⁰¹³⁾. „Očividné“ chyby by sa mali chápať tak, že ide o „ľahko rozpoznateľné chyby v texte (napr. pravopisné alebo tlačové chyby či preklepy, matematické chyby alebo opomenutie jedného alebo viacerých slov alebo časti textu)“ ⁽¹⁰¹⁴⁾.

Okrem toho v prípade chýb vrátane menej významných opomenutí, ktoré sa našli v jednom alebo vo viacerých preložených zneniach aktu (čím sa vylučuje pôvodné znenie), sa právomoc prijať korigendum udeľuje členovi Komisie zodpovednému za viacjazyčnosť ⁽¹⁰¹⁵⁾. Od roku 2010 bola táto funkcia delegovaná ďalej na generálneho riaditeľa pre preklad ⁽¹⁰¹⁶⁾. Poverenie podlieha dvom ďalším podmienkam: Po prvé „chyba je v dotknutom texte ľahko rozpoznateľná

⁽¹⁰¹²⁾ Jazykové znenia, ktorých sa chyba nedotýka, v normatívnych ustanoveniach obsahujú jednoduché vyhlásenie: „Netýka sa [jazyk] verzie“.

⁽¹⁰¹³⁾ Európska komisia, *Commission decision of 12 July 2017 on delegation of the power to correct obvious errors in Commission acts* (Rozhodnutie Komisie z 12. júla 2017 o delegovaní právomoci opravovať očividné chyby v aktoch Komisie), C(2017) 4898. Týmto rozhodnutím sa zrušuje predchádzajúce rozhodnutie Komisie z roku 1977.

⁽¹⁰¹⁴⁾ Európska komisia, *Commission decision of 12 July 2017 on delegation of the power to correct obvious errors in Commission acts* (Rozhodnutie Komisie z 12. júla 2017 o delegovaní právomoci opravovať očividné chyby v aktoch Komisie), C(2017) 4898, odôvodnenie 5.

⁽¹⁰¹⁵⁾ Predseda Európskej komisie (v zhode s pánom Orbánom), *Empowerment to correct errors, including minor errors, in translations of acts adopted by the Commission* (Splnomocnenie na opravy chýb vrátane menej významných chýb v prekladoch aktov prijatých Komisiou), memorandum Komisii, SEK(2008) 2397. Hlavným dôvodom prijatia tohto jasného splnomocnenia je podľa všetkého skutočnosť, že „chyby v preklade, ktoré sú v dotknutom texte ľahko rozpoznateľné, a teda sú pre čitateľa „očividné“, bývajú pomerne vzácné“ (bod 2 memoranda).

⁽¹⁰¹⁶⁾ Európska komisia, *Commission decision of 5 May 2010 subdelegating the power to correct errors, including minor omissions, in translated versions of acts adopted by the Commission* (Rozhodnutie Komisie z 5. mája 2010, ktorým sa ďalej deleguje právomoc opravovať chyby vrátane menej významných opomenutí v preložených zneniach aktu prijatého Komisiou), C(2010) 3031.

alebo je možné ju určiť nad rámec vážnych pochybností pri porovnaní s verziou v pôvodnom jazyku“; a po druhé „chyba bola zapríčinená chybným prekladom alebo opomenutím jedného alebo viacerých prvkov textu bez toho, aby došlo k zmene podstaty textu ako celku“⁽¹⁰¹⁷⁾.

Kľúčovým problémom popri týchto procesných rozdieloch ostáva rozdiel medzi podstatnými a nepodstatnými chybami, čo je otázka, v prípade ktorej je ešte pred prijatím opravy textu vždy nutná konzultácia s Právnym servisom Komisie.

4.2.2. Podstatné a nepodstatné chyby

Základný princíp vyplývajúci z judikatúry Súdneho dvora, ktorá tvorí základ vymedzujúcich kritérií uplatňovaných Komisiou, možno zhrnúť takto: „čím väčšia je odchýlka od zamýšľaného významu pôvodného textu, tým podstatnejší a závažnejší je prípadný vplyv“ chyby a jej opravy⁽¹⁰¹⁸⁾. Na určenie „zamýšľaného významu“ autora, a teda na posúdenie toho, do akej miery sa odhalená chyba a zvažovaná oprava odlišujú navzájom, je nevyhnutný výklad dotknutého ustanovenia v súlade so zavedenou metodikou uplatňovanou súdmi EÚ. Podľa ustálenej judikatúry⁽¹⁰¹⁹⁾:

[P]ri výklade ustanovení práva Únie je potrebné zohľadniť nielen ich znenie, ale aj ich kontext a cieľ sledovaný právnou úpravou, ktorej sú súčasťou.

Vďaka tomuto interpretačnému úkonu, konkrétne odhaleniu alebo neodhaleniu skutočného zámeru autora, je možné dospieť k záveru o tom, či je navrhovaná oprava „iba jednoduchou opravou formálnej chyby bez vplyvu na obsah“ dotknutého aktu⁽¹⁰²⁰⁾ alebo naopak zmenou ovplyvňujúcou samotnú podstatu textu, v dôsledku ktorej je potrebné prijať opravný akt.

Napríklad v dvoch veciach, ktorými sa zaoberal Súdny dvor, bolo možné určiť skutočný zámer autora prostredníctvom výkladu. Obidve veci sa týkajú aktov obsahujúcich nesprávne odkazy na kombinovanú nomenklatúru (ďalej len „KN“) (1021). Takéto chyby často vznikajú v dôsledku technickej povahy KN, jej komplexnej štruktúry (ktorá zahŕňa triedenie tvorené číslom označovaným ako „číselný znak KN“, opis výrobku a colnú sadzbu), ako aj neustálymi aktualizáciami. V prvej veci sa Súdny dvor zaoberal antidumpingovým nariadením, ktoré obsahovalo nesprávny odkaz na zastaraný číselný znak KN a správny opis dotknutého

⁽¹⁰¹⁷⁾ Predseda Európskej komisie (v zhode s pánom Orbánom), *Empowerment to correct errors, including minor errors, in translations of acts adopted by the Commission* (Splnomocnenie na opravy chýb vrátane menej významných chýb v prekladoch aktov prijatých Komisiou), memorandum Komisie, SEK(2008) 2397, bod 3.

⁽¹⁰¹⁸⁾ Prieto Ramos, F., „Facing translation errors at international organizations: what corrigenda reveal about correction processes and their implications for translation quality“ (Chyby v preklade v medzinárodných organizáciách: čo odhaľujú korigendá o procesoch opravy a ich dôsledky na kvalitu prekladu), *Comparative Legilinguistics*, zv. 41, č. 1, 2020, s. 97.

⁽¹⁰¹⁹⁾ Pozri napríklad rozsudok z 19. októbra 2017, Raimund, C-425/16, EU:C:2017:776, bod 22.

⁽¹⁰²⁰⁾ Návrhy generálneho advokáta Wahla prednesené 4. júna 2015 vo veci Jakutis a Kretingalės kooperatívne ŽŪB, C-103/14, EU:C:2015:368, body 125 a 131.

⁽¹⁰²¹⁾ Nariadenie Rady (EHS) č. 2658/87 z 23. júla 1987 o colnej a štatistickej nomenklatúre a o Spoločnom colnom sadzovníku (Ú. v. ES L 256, 7.9.1987, s. 1).

výrobku ⁽¹⁰²²⁾. Súdny dvor konštatoval, že túto chybu možno opraviť jednoduchým korigendom ⁽¹⁰²³⁾. Ako uviedol generálny advokát Lenz, „bez ohľadu na nepozornosť bolo možné skutočný zmysel dotknutého textu jasne stanoviť na základe výkladu“ ⁽¹⁰²⁴⁾.

Druhá vec sa týkala nariadenia o ochranných opatreniach, ktorého nemecká verzia obsahovala nesprávny opis dotknutého výrobku (*Suesskirschen* – čerešne, namiesto *Sauerkirschen* – višne), pričom obsahovala správny číselný znak KN ⁽¹⁰²⁵⁾. Súdny dvor podobne rozhodol, že chybu možno napraviť v súlade so zákonom pomocou korigenda. Konkrétne rozhodol, že „túto nejasnosť bolo možné úplne vyriešiť porovnaním s inými jazykovými verziami nariadenia“, a zároveň zohľadnil vecný kontext, a to skutočnosť, že „príslušné nemecké orgány boli o chybe informované a mohli nariadenie uplatňovať správne od samotného začiatku“ ⁽¹⁰²⁶⁾. Okrem toho generálny advokát Elmer konštatoval, že príslušné nariadenie bolo prijaté v tom istom čase ako paralelný text týkajúci sa rovnakých výrobkov ⁽¹⁰²⁷⁾:

Z kontextu a cieľov sledovaných skupinou pravidiel, ktorých súčasťou tvorilo [dotknuté] nariadenie, tak nemohlo byť žiadnych pochybností, že sa týkali výlučne višní.

Na druhej strane v prípadoch, keď je povaha chyby taká, že skutočný úmysel autora nemožno určiť pomocou výkladu, oprava nemôže mať formu obyčajného korigenda. Súdny dvor tak vyhlásil nariadenie o nomenklatúrnom zatriedení tovaru za neplatné vo verzii, ktorá vyplývala z korigenda, ktorým boli výrobky uvedené v pôvodnom texte nahradené výrobkami „s úplne odlišnou povahou“ ⁽¹⁰²⁸⁾. Nesúlad medzi rozsahom pôsobnosti pôvodného textu a rozsahom opravenej verzie bol taký, že pôvodný akt „sa nemoh[ol] týkať“ colného zaradenia výrobkov, ktoré boli uvedené v danom texte nariadenia v znení korigenda ⁽¹⁰²⁹⁾. Podobne zjavne „očividnú“ chybu v zmysle rozhodnutia Komisie, ktorým sa deleguje právomoc na opravu tohto druhu chyby na jej generálneho tajomníka, nemusí byť možné opraviť pomocou korigenda. Táto situácia môže nastať, keď sa v texte nesprávne stanoví maximálna hmotnosť zvierata odkazom na nerealistický údaj a prostredníctvom kontextovej analýzy alebo iných interpretačných nástrojov nie je možné určiť údaj, ktorý autor textu skutočne zamýšľal stanoviť.

Uvedené príklady nesporne predstavujú len malú časť rozmanitých otázok, s ktorými sa Právny servis Komisie stretáva. Vo väčšine prípadov si odpoveď vyžaduje posúdenie jednotlivých

⁽¹⁰²²⁾ Rozsudok z 2. júna 1994, AC-ATEL Electronics/Hauptzollamt München-Mitte, C-30/93, EU:C:1994:224.

⁽¹⁰²³⁾ Rozsudok z 2. júna 1994, AC-ATEL Electronics/Hauptzollamt München-Mitte, C-30/93, EU:C:1994:224, bod 24.

⁽¹⁰²⁴⁾ Návrhy generálneho advokáta Lenza prednesené 14. apríla 1994 vo veci AC-ATEL Electronics/Hauptzollamt München-Mitte, C-30/93, EU:C:1994:138, bod 38.

⁽¹⁰²⁵⁾ Rozsudok zo 17. októbra 1996, Konservenfabrik Lubella/Hauptzollamt Cottbus, C-64/95, EU:C:1996:388.

⁽¹⁰²⁶⁾ Rozsudok zo 17. októbra 1996, Konservenfabrik Lubella/Hauptzollamt Cottbus, C-64/95, EU:C:1996:388, bod 18.

⁽¹⁰²⁷⁾ Návrhy generálneho advokáta Elmera prednesené 4. júla 1996, Konservenfabrik Lubella/Hauptzollamt Cottbus, C-64/95, EU:C:1996:272, bod 24.

⁽¹⁰²⁸⁾ Rozsudok z 22. decembra 2010, Premis Medical, C-273/09, EU:C:2010:809, bod 32.

⁽¹⁰²⁹⁾ Rozsudok z 22. decembra 2010, Premis Medical, C-273/09, EU:C:2010:809, bod 35.

prípadoch, čím sa vylučuje použitie štandardizovanej metódy. Prístup sa javí o to viac delikátny, pretože „väčšina opráv vedúcich ku korigendu [zrejme má] určitý stupeň sémantického vplyvu“⁽¹⁰³⁰⁾, čím vzniká riziko rozostrenia hranice medzi podstatnými a nepodstatnými chybami.

Nemala by sa však prehliadnuť skutočnosť, že napriek množstvu zistených chýb⁽¹⁰³¹⁾ sa Súdnemu dvoru v súvislosti s rozsahom pôsobnosti korigend predkladá len veľmi málo sporov. Je preto zrejme, že orgány členských štátov si uvedomujú osobitné vlastnosti právnych predpisov EÚ a predovšetkým ich viacjazyčnosť, pričom zachovávajú vysokú úroveň pozornosti, ktorú musia venovať výkladu týchto právnych predpisov. Nízky počet sporov možno chápať aj ako ukazovateľ kvality prístupu, ktorý zaujímajú inštitúcie EÚ, a najmä Komisia. Vďaka zásahu jej Právneho servisu pred oficiálnym vydaním opravy je vo väčšine prípadov možné zabrániť situáciám, v ktorých by došlo k oslabeniu právnej istoty.

5. Záver

Z tohto prehľadu praxe Právneho servisu Komisie týkajúcej sa formálnej kvality právnych predpisov EÚ vyplýva, že formu predpisov stanovených návrhmi aktov EÚ predloženými Komisii nemožno vnímať oddelene od ich podstaty, keďže ide o dve strany jednej mince. Medzi obsahom predpisov a ich znením existuje skutočná vzájomná závislosť: v prvom rade ide o presný a konkrétny obsah predpisov, ktorý utvára ich formu, či už v súvislosti s terminológiou, štruktúrou alebo druhom aktov. Platí to aj opačne, keďže forma aktu sama osebe vytvára rámec predpisov a určuje rozličné aspekty ich podstaty. Hlavným účelom tejto dialektiky medzi obsahom a formou je predovšetkým slúžiť občanom EÚ tým, že im poskytuje kvalitné právne predpisy a právnu istotu.

⁽¹⁰³⁰⁾ Prieto Ramos, F., „Facing translation errors at international organizations: what corrigenda reveal about correction processes and their implications for translation quality“ (Chyby v preklade v medzinárodných organizáciách: čo odhaľujú korigendá o procesoch opravy a ich dôsledky na kvalitu prekladu), *Comparative Legilinguistics*, zv. 41, č. 1, 2020, s. 109.

⁽¹⁰³¹⁾ Pozri najmä Európska komisia, *Quantifying quality costs and the cost of poor quality in translation* (Číselné vyjadrenie nákladov na kvalitu a nákladov na nízku kvalitu prekladov), *Studies on Translation and Multilingualism* č. 1/2012, Luxemburg, Úrad pre publikácie, 2012.

ÚLOHA SUDCOV EURÓPSKEJ ÚNIE VO VYBRANÝCH OBLASTIACH PRÁVA VEREJNEJ SLUŽBY EURÓPSKEJ ÚNIE

Sebastian Bohr, Bernard Mongin a Inês Melo Sampaio

1. Úvod

Európske spoločenstvá boli vytvorené koncom 50. rokov minulého storočia a spolu s nimi bola zriadená verejná služba Európskej únie. Zakladajúcimi zmluvami sa zriadili rôzne inštitúcie, ako tie, ktoré dnes poznáme ako Európsku komisiu, Európsky parlament, Radu EÚ, Súdny dvor, Európsky dvor audítorov a Európsky hospodársky a sociálny výbor. Všetky tieto inštitúcie potrebujú zamestnancov vykonávajúcich rôzne úlohy, ktorými ich zmluvy poverujú.

Verejná služba Európskej únie je výnimočná v tom, že väčšina zamestnancov EÚ sa do zamestnania prijíma na základe všeobecného alebo špecializovaného výberového konania a do funkcie sú vymenovaní doživotne po tom, čo úspešne absolvujú deväťmesačnú skúšobnú lehotu. Stabilita zamestnania odlišuje verejnú službu Európskej únie od medzinárodných organizácií, ktoré zamestnávajú zamestnancov na dočasné pracovné zmluvy. Ostatní zamestnanci môžu byť zamestnaní najmä na dočasné pracovné zmluvy.

Všetci zamestnanci európskych inštitúcií sú povinní vykonávať svoje povinnosti výlučne v záujme EÚ.

Nesmú vyžadovať ani prijímať pokyny od vlády, orgánu, organizácie alebo osôb mimo svojej inštitúcie. Tento druh nezávislosti je ďalším významným prvkom verejnej služby Európskej únie.

Práva a povinnosti zamestnancov EÚ sa stanovujú v Služobnom poriadku úradníkov Európskej únie a Podmienkach zamestnávania ostatných zamestnancov Európskej únie, ktoré siahajú do roku 1962 ⁽¹⁰³²⁾ a boli upravené v rokoch 2004 a 2013. Regulujú sa v nich všeobecné práva a povinnosti zamestnancov, postupy súvisiace s náborom zamestnancov a ich kariérou, pracovné podmienky, ako je pracovný čas a dovolenka, odmeňovanie a príspevky, systém sociálneho zabezpečenia, dôchodkový systém, disciplinárny režim a prostriedky nápravy. Služobný poriadok úradníkov Európskej únie a Podmienky zamestnávania ostatných zamestnancov Európskej

⁽¹⁰³²⁾ Nariadenie č. 31 (EHS), 11 (ESAE), ktorým sa ustanovuje Služobný poriadok úradníkov a Podmienky zamestnávania ostatných zamestnancov Európskeho hospodárskeho spoločenstva a Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu (Ú. v. ES 45, 14.6.1962, s. 1385/62).

únie sa vzťahujú na väčšinu inštitúcií, orgánov a agentúr EÚ okrem Európskej centrálnej banky a Európskej investičnej banky, ktoré majú osobitný služobný poriadok.

Zamestnanci môžu predložiť správne orgánu žiadosť o prijatie rozhodnutia vo vzťahu k nim. Môžu takisto predložiť sťažnosť s cieľom namietat' proti zákonnosti rozhodnutia, ktoré má na nich nepriaznivý vplyv. Následne môžu na Všeobecný súd podať návrh na zrušenie daného rozhodnutia a/alebo žiadosť o náhradu škody. Tento postup v súvislosti s administratívnou sťažnosťou umožňuje komunikáciu medzi zamestnancami a správnym orgánom a ako taký je ďalšou osobitosťou verejnej služby Európskej únie.

Všetky tieto prvky spolu poskytujú základ pre silnú a nezávislú verejnú službu Európskej únie.

Sudcovia EÚ zohrávajú dôležitú úlohu v prípade, že medzi zamestnancami a ich inštitúciami vzniknú spory. Keď súdy EÚ posudzujú zákonnosť individuálnych rozhodnutí, je potrebné, aby zvažili záujmy zamestnancov a zároveň záujmy správneho orgánu. V niektorých oblastiach tak robia uznaním skutočnosti, že správny orgán má priestor na voľnú úvahu, čo má vplyv na právomoc sudcov overiť zákonnosť rozhodnutia. Sudcovia v Luxemburgu zároveň prispievajú k ochrane nezávislosti zamestnancov EÚ.

Súdny dvor opakovane potvrdil, že EÚ je založená na spoločenstve práva ⁽¹⁰³³⁾ a na vytvorení komplexného systému opravných prostriedkov a konaní, ktorého cieľom je zveriť súdom EÚ právomoc na preskúmavanie zákonnosti aktov inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr EÚ ⁽¹⁰³⁴⁾.

Právo verejnej služby Európskej únie pokrýva rôzne oblasti vrátane realizácie výberových konaní s cieľom zamestnať nových zamestnancov, posudzovania výkonnosti zamestnancov vo výročných správach, rozhodnutí o povýšení, otázok lekárskej povahy, disciplinárnych rozhodnutí a situácií súvisiacich s predpojatosťou alebo konfliktom záujmov. Táto osobitná oblasť práva EÚ umožňuje študovať rozličný rozsah, v rámci ktorého môžu súdy EÚ kontrolovať rozhodnutia týkajúce sa zamestnancov.

Intenzita súdneho preskúmania v tejto oblasti je extrémne rôznorodá a líši sa v závislosti od predmetu alebo povahy predmetného právneho konania. Druhy súdneho preskúmania môžu byť s obmedzenou právomocou (*contrôle restreint*) až po neobmedzenú právomoc (*contrôle de pleine jurisdiction*).

V niektorých oblastiach disponuje správny orgán veľkým priestorom na voľnú úvahu. Tak je to najmä vtedy, keď posúdenie situácie zahŕňa hodnotové úsudky, ktoré na základe svojej povahy nie sú schopné poskytovať objektívny dôkaz. V takom prípade sa sudca EÚ obmedzuje len na

Rozsah súdneho preskúmania údajného protiprávneho konania závisí od priestoru na voľné konanie, ktorým disponuje správny orgán.

⁽¹⁰³³⁾ Rozsudok z 23. apríla 1986, Les Verts/Európsky parlament, C-294/83, EU:C:1986:166, bod 23.

⁽¹⁰³⁴⁾ Pozri napríklad rozsudok zo 14. júna 2012, CIVAD, C-533/10, EU:C:2012:347, bod 32 a citovanú judikatúru.

kontrolu „prípadných formálnych vád, zjavných skutkových omylov v posúdeniach správneho orgánu, ako aj na prípadné zneužitie právomoci“ ⁽¹⁰³⁵⁾. Ak uplatniteľný právny rámec vyžaduje, aby správny orgán konal vopred stanoveným spôsobom, neexistuje priestor na voľnú úvahu.

Podobne aj námietka protiprávnosti ustanovenia služobného poriadku podlieha obmedzenej kontrole ⁽¹⁰³⁶⁾.

Existencia širokého priestoru na voľnú úvahu správny orgán nezbavuje povinnosti starostlivo a nestranne preskúmať všetky relevantné skutočnosti vo veci ⁽¹⁰³⁷⁾.

Súdny dvor má podľa článku 91 ods. 1 služobného poriadku „neobmedzenú právomoc“ v sporoch finančného charakteru. Toto ustanovenie sa uplatňuje na rozhodnutia ovplyvňujúce administratívne postavenie zamestnancov. Vo veci Gogos/Komisia prijal Súdny dvor širší výklad tohto ustanovenia ⁽¹⁰³⁸⁾:

žaloba úradníka, ktorou navrhuje súdne preskúmanie oprávnenosti jeho zaradenia, vedie k sporu finančného charakteru. To sa zakladá na úvahe, že rozhodnutie menovacieho orgánu o zaradení úradníka má okrem účinkov na jeho kariéru a jeho osobné postavenie v rámci úradníckej hierarchie priame účinky na jeho finančné nároky, najmä na výšku jeho platu podľa služobného poriadku.

Podľa článku 22 služobného poriadku sa správny orgán môže rozhodnúť od úradníka požadovať, aby vcelku alebo sčasti uhradil každú škodu, ktorú utrpela EÚ v dôsledku závažného previnenia z jeho strany počas plnenia jeho povinností alebo v súvislosti s ním. V tomto prípade má Súdny dvor takisto neobmedzenú právomoc v sporoch týkajúcich sa tohto ustanovenia ⁽¹⁰³⁹⁾.

Zamestnanci môžu podať žalobu o náhradu škody voči inštitúcii, orgánu, úradu alebo agentúre, keď sa domnievajú, že rozhodnutie alebo konanie je protiprávne a spôsobilo im škodu. Ak správny orgán disponuje veľkým priestorom na voľnú úvahu, len zjavne nesprávne posúdenie vedie k protiprávnosti. Ak správny orgán musí konať určitým spôsobom, ktorý vyplýva z platných právnych predpisov, z dodržiavania všeobecných zásad alebo základných práv či z pravidiel, ktoré si sám stanovil, norma je prísnejšia: v takom prípade môže nesplnenie takejto povinnosti viesť k vzniku zodpovednosti dotknutej inštitúcie ⁽¹⁰⁴⁰⁾.

⁽¹⁰³⁵⁾ Pozri rozsudok z 24. januára 1991, Latham/Komisia, T-63/89, EU:T:1991:4, bod 19; pozri aj rozsudok zo 17. januára 1992, Hochbaum/Komisia, C-107/90 P, EU:C:1992:22, bod 8.

⁽¹⁰³⁶⁾ Pozri rozsudok z 25. marca 2021, Alvarez y Bejarano a i./Komisia, C-517/19 P, EU:C:2021:240, bod 53.

⁽¹⁰³⁷⁾ Rozsudok z 13. januára 2011, Nijs/Dvor audítorov, F-77/09, EU:F:2009:131, bod 102.

⁽¹⁰³⁸⁾ Pozri rozsudok z 20. mája 2010, Gogos/Komisia, C-583/08 P, EU:C:2010:287, bod 47.

⁽¹⁰³⁹⁾ Pozri rozsudok z 15. decembra 2021, HG/Komisia, T-693/16 P RENV-RX, EU:T:2021:895, bod 318.

⁽¹⁰⁴⁰⁾ Pozri rozsudok z 13. decembra 2017, CJ/ECDC, T-703/16 RENV, EU:T:2017:892, bod 31.

V tejto kapitole sa bude skúmať rozsah súdneho preskúmania vo vybraných oblastiach práva verejnej služby Európskej únie. Tieto oblasti boli zvolené ako najviac relevantné ⁽¹⁰⁴¹⁾. Kapitola sa bude zaoberať otázkou disciplinárnych opatrení (oddiel 2) a rozhodnutí založených na lekárskejších posúdeniach (oddiel 3). Nasledovať bude podrobná revízia súdneho preskúmania v oblasti výberových konaní (oddiel 4). Kapitola sa následne bude zaoberať výročnými správami a rozhodnutiami o povýšení (oddiel 5) a rozhodnutiami o odborných činnostiach po odchode zo služby (oddiel 6). Napokon sa táto kapitola podrobne zameria na úlohu sudcov EÚ v súvislosti s údajnou nedostatočnou neustrannosťou (ktorá je prierezovým problémom) (oddiel 7).

2. Súdne preskúmanie rozhodnutí o uložení disciplinárnych opatrení

V služobnom poriadku sa neupravujú pevné vzťahy medzi disciplinárnymi opatreniami, ktoré sú uvedené v článku 9 prílohy IX k nemu, a rôznymi pochybeniami zo strany úradníkov. Podľa článku 10 prílohy IX musí byť uložený postih primeraný závažnosti pochybenia. V ustanovení sa uvádzajú rôzne kritériá, ktoré musí menovací orgán ⁽¹⁰⁴²⁾ zvážiť pri určovaní závažnosti pochybenia a rozhodovaní o postihu, ktorý uloží. Jedným prvkom je povaha pochybenia a okolnosti, za akých k nemu došlo.

2.1. Voľba vhodného postihu je predmetom obmedzeného súdneho preskúmania

Zákonnosť akéhokoľvek disciplinárneho opatrenia vyžaduje preukázanie toho, že sa skutočnosti vytýkané dotknutému zamestnancovi naozaj stali ⁽¹⁰⁴³⁾.

Súdny dvor stanovil od prvých rozsudkov v rámci disciplinárnych opatrení nasledujúcu zásadu ⁽¹⁰⁴⁴⁾:

Ak sa preukáže pravdivosť obvinení proti úradníkovi, je na menovacom orgáne, aby určil primeraný postih. Súd nemôže nahradiť svojím vlastným rozsudkom rozhodnutie menovacieho orgánu, pokiaľ nejde o prípady zjavne nesprávneho posúdenia alebo zneužitia právomoci.

Súdy EÚ ďalej vypracovali uvedenú zásadu, pokiaľ ide o preskúmanie primeranosti uloženého postihu.

⁽¹⁰⁴¹⁾ V kapitole je poskytnutý len prehľad, ktorý nie je vzhľadom na dostupný priestor úplný.

⁽¹⁰⁴²⁾ Tento pojem sa vzťahuje na osobu v rámci inštitúcie zamestnávajúcej dotknutého zamestnanca, ktorá je oprávnená prijímať rozhodnutia v špecifickej oblasti. Môže to napríklad byť člen Komisie zodpovedný za ľudské zdroje, generálny riaditeľ zodpovedný za ľudské zdroje alebo iné osoby, ktorým bola táto právomoc subdelegovaná.

⁽¹⁰⁴³⁾ Rozsudok zo 17. mája 2000, Tzikis/Komisia, T-203/98, EU:T:2000:130, bod 51.

⁽¹⁰⁴⁴⁾ Rozsudok z 29. januára 1985, F/Komisia, C-228/83, EU:C:1985:28, bod 34; pozri aj rozsudok z 30. mája 1973, De Greef/Komisia, C-46/72, EU:C:1973:57, body 44 – 46.

Vo veci EH/Komisia žalobca okrem iného argumentoval, že jeho preradenie na nižšiu pozíciu o tri stupne bola neprimeraná, keďže Komisia nevzala do úvahy niekoľko poľahčujúcich okolností. Súd pre verejnú službu naznačil rozsah svojho posúdenia takto ⁽¹⁰⁴⁵⁾:

Pokiaľ ide o posúdenie závažnosti porušení konštatovaných disciplinárnou komisiou, ktoré svedčia v neprospech úradníka, a voľbu postihu, ktorý sa javí vzhľadom na tieto porušenia ako najvhodnejší, tieto záležitosti patria v zásade do rámca širokej voľnej úvahy menovacieho orgánu, s výnimkou prípadu, že by uložený postih bol neprimeraný vzhľadom na zistené skutočnosti. Teda, podľa ustálenej judikatúry má menovací orgán právomoc vykonať posúdenie zodpovednosti úradníka, ktoré je odlišné od posúdenia disciplinárnej komisie, ako aj zvoliť následne disciplinárny postih, ktorý považuje za primeraný na sankcionovanie konštatovaných disciplinárnych pochybení.

Potom ak sa preukáže, že sa skutkové okolnosti naozaj stali, musí sa súdne preskúmanie vzhľadom na právomoc širokej voľnej úvahy, ktorú má menovací orgán v disciplinárnej oblasti, obmedziť na overenie neexistencie zjavne nesprávneho posúdenia a zneužitia právomoci.

Pokiaľ ide osobitne o primeranosť disciplinárneho postihu oproti závažnosti zistených skutkových okolností, Súd pre verejnú službu musí zohľadniť to, že určenie postihu je založené na celkovom posúdení všetkých konkrétnych činov a okolností vlastných každému individuálnemu prípadu menovacím orgánom, pričom služobný poriadok nestanovuje pevný vzťah medzi postihmi, ktoré sú v ňom uvedené, a rôznymi kategóriami porušenia povinností úradníkov, ani nespresňuje, v akej miere sa má existencia priťažujúcich alebo poľahčujúcich okolností prejavíť pri voľbe postihu. Skúmanie súdu na prvom stupni je preto obmedzené na otázku, či posúdenie priťažujúcich a poľahčujúcich okolností menovacím orgánom bolo vykonané primerane, pričom pri tomto skúmaní súd nemôže nahradiť menovací orgán, pokiaľ ide o hodnotové úsudky, ku ktorým v tejto súvislosti tento orgán dospeje.

Po tom, čo Súd pre verejnú službu posúdil skutočnosti v danej veci, dospel k záveru, že menovací orgán nezohľadnil isté poľahčujúce okolnosti a nezvážil okolnosti v žalobcovom prípade neprimeraným spôsobom, keď sa rozhodoval o postihu.

Súdy EÚ preto uznali, že menovací orgán má v rámci disciplinárnych opatrení veľký priestor na voľnú úvahu a že sudcovia EÚ majú pri preskúmaní primeranosti uložených postihov obmedzené právomoci ⁽¹⁰⁴⁶⁾.

⁽¹⁰⁴⁵⁾ Rozsudok z 19. novembra 2014, EH/Komisia, F-42/14, EU:F:2014:250, body 91 – 93 a citovaná judikatúra.

⁽¹⁰⁴⁶⁾ Pozri aj rozsudok z 5. júna 2019, Bernaldo de Quiros/Komisia, T-273/18, EU:T:2019:371, body 125 a 126.

2.2. Sudca EÚ má právomoc kontrolovať presnosť skutočností, zákonnosť konania a motiváciu disciplinárnych rozhodnutí

Následkom obmedzeného preskúmania primeranosti sú sudy EÚ oprávnené kontrolovať presnosť skutočností⁽¹⁰⁴⁷⁾, preskúmať zákonnosť postupov vedúcich k prijatiu disciplinárneho rozhodnutia a kontrolovať, či je disciplinárne rozhodnutie dostatočne odôvodnené.

Povinnosť uvádzať dôvody pre prijímanie rozhodnutí sa uplatňuje na všetky rozhodnutia inštitúcií EÚ, ktoré nepriaznivo ovplyvňujú jednotlivcov, a má zásadný význam. Má dva ciele: umožniť súdom EÚ preskúmať zákonnosť rozhodnutia a poskytnúť dotknutej osobe dostatok informácií, aby zistila, či je rozhodnutie opodstatnené alebo či má vady, ktoré by umožnili napadnúť jeho zákonnosť⁽¹⁰⁴⁸⁾.

Chýbajúce či nedostatočné odôvodnenie patrí pod porušenie podstatných formálnych náležitostí v zmysle článku 263 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) a predstavuje dôvod týkajúci sa verejného poriadku, ktorý sudy EÚ môžu, či dokonca musia, zohľadniť *ex officio*⁽¹⁰⁴⁹⁾.

V disciplinárnom rozhodnutí sa musí špecifikovať konanie, o ktorom sa zistilo, že sa ho úradník dopustil, ako aj dôvody, ktoré menovací orgán viedli k uloženiu konkrétneho postihu. V tejto súvislosti je orgán povinný uviesť dôvody primeranosti uloženého postihu vzhľadom na pochybenie⁽¹⁰⁵⁰⁾. Ak je postih uložený menovacím orgánom prísnejší ako ten navrhnutý disciplinárnou komisiou, rozhodnutie musí podrobne opisovať dôvody, ktoré viedli menovací orgán k odchýleniu sa od stanoviska vydaného disciplinárnou komisiou⁽¹⁰⁵¹⁾.

Súdny dvor napríklad zrušil rozhodnutie odstrániť jednotlivca z jeho pracovnej pozície, lebo rozhodnutie neobsahovalo také podrobné odôvodnenie⁽¹⁰⁵²⁾.

2.3. Kompatibilita obmedzeného preskúmania s Európskym dohovorom o ľudských právach

Vo veci *Andreasen/Komisia* spochybnila žalobkyňa zákonnosť obmedzeného preskúmania disciplinárneho postihu zo strany sudcu EÚ vzhľadom na jej právo na účinný prostriedok nápravy podľa článku 13 Európskeho dohovoru o ľudských právach (ďalej len „EDLP“) a článkov 41 a 47

⁽¹⁰⁴⁷⁾ Napríklad v rozsudku zo 16. októbra 1998, *V/Komisia*, T-40/95, EU:T:1998:243, sudca EÚ zrušil disciplinárne rozhodnutie, keďže skutočností, na ktorých bolo založené, sa nepreukázali. Ďalšími príkladmi sú rozsudky zo 16. decembra 2004, *De Nicola/EIB*, T-120/01, EU:T:2004:367; a zo 16. decembra 2004, *De Nicola/EIB*, T-300/01, EU:T:2004:367, bod 219.

⁽¹⁰⁴⁸⁾ Pozri rozsudky z 28. mája 1980 vo veci *Kuhner/Komisia*, spojené veci C-75/79 a C-33/79, EU:C:1980:139, bod 15; a z 11. júna 2020, *Komisia/Di Bernardo*, C-114/19 P, EU:C:2020:457, bod 51.

⁽¹⁰⁴⁹⁾ Rozsudok z 2. decembra 2009, *Komisia/Írsko*, C-89/08 P, EU:C:2009:742, bod 34.

⁽¹⁰⁵⁰⁾ Pozri rozsudok z 10. septembra 2019, *DK/ESVČ*, T-217/18, EU:T:2019:571, bod 149.

⁽¹⁰⁵¹⁾ Rozsudok z 29. januára 1985, *F/Komisia*, C-228/83, EU:C:1985:28, bod 35.

⁽¹⁰⁵²⁾ Pozri rozsudok z 29. januára 1985, *F/Komisia*, C-228/83, EU:C:1985:28.

Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“). Tvrdila, že sudca EÚ by mal mať právomoc preskúmať disciplinárne konanie, aby podľa uvedených ustanovení mohol poskytnúť účinný prostriedok nápravy.

Všeobecný súd toto tvrdenie zamietol. V prvom rade uviedol, že súdne preskúmanie, ktoré vykonal súd Únie v rámci žaloby o neplatnosť podľa článkov 263 a 270 ZFEÚ umožňuje uplatniť primeraný a účinný prostriedok nápravy pred nezávislým a nestranným súdom v zmysle článku 6 ods. 1 EDLP. Toto preskúmanie v každom prípade umožňuje napraviť nedostatky či pochybenia, pokiaľ ide o disciplinárne konanie uskutočnené pred predložením veci Súdu pre verejnú službu Európskej únie. Súd následne dodal, že žaloba o neplatnosť umožňuje Súdu pre verejnú službu Európskej únie opraviť skutkové aj právne omyly a preskúmať primeranosť medzi údajným pochybením a napadnutým postihom. Všeobecný súd poznamenal, že v napadnutom rozsudku preskúmal Súd pre verejnú službu Európskej únie aj to, či bol uložený postih primeraný alebo nie. Na základe toho dospel k záveru, že dané súdne preskúmanie je v plnej miere v súlade s ustálenou judikatúrou súdov EÚ a spĺňa požiadavky EDLP⁽¹⁰⁵³⁾.

Pani Andreasen prípad predložila Európskemu súdu pre ľudské práva, pričom namietala, že rozsah preskúmaní zo strany Súdu pre verejnú službu Európskej únie a Všeobecného súdu bol nedostatočný. Európsky súd pre ľudské práva vyhlásil vo svojom rozhodnutí z 31. marca 2015 túto žalobu za neprípustnú⁽¹⁰⁵⁴⁾. Uviedol, že disciplinárne rozhodnutie bolo predmetom súdneho preskúmania v rozsahu požadovanom podľa článku 6 ods. 1 EDLP. V oddiele 73 sa uvádzalo, že Súd pre verejnú službu Európskej únie a Všeobecný súd sa „zaoberali všetkými žalobnými dôvodmi uvádzanými žalobkyňou a uviedli úplné dôvody na ich zamietnutie. Preskúmanie ako také bolo dostatočné, a čo je dôležitejšie, nebolo možné povedať, že došlo k ‚zjavnému nedostatku‘ pri ochrane práv žalobkyne vyplývajúcich z dohovoru v rámci disciplinárnych konaní pred súdmi EÚ“.

Rovnakej otázky sa týkala aj vec Nijs/Dvor audítorov. Všeobecný súd toto tvrdenie zamietol. Uviedol, že článkom 47 charty sa nevylučuje, aby bol „postih“ najprv uložený správnym orgánom. Predpokladá však, že rozhodnutia správnych orgánov, ktoré samy osebe nespĺňajú podmienky stanovené v takom ustanovení, musia byť následne preskúmané „súdnym orgánom s neobmedzenou právomocou“. Súd následne dodal, že „súdny orgán na to, aby ho bolo možné považovať za súdny orgán s neobmedzenou právomocou, musí mať predovšetkým právomoc rozhodovať o všetkých skutkových a právnych otázkach relevantných pre spor, ktorý mu bol predložený, čo v prípade disciplinárnej sankcie znamená, že musí mať predovšetkým právomoc posúdiť primeranosť sankcie k pochybeniu“⁽¹⁰⁵⁵⁾.

⁽¹⁰⁵³⁾ Rozsudok z 9. septembra 2010, Andreasen/Komisia, T-17/08 P, EU:T:2010:374, body 146 – 147.

⁽¹⁰⁵⁴⁾ Rozsudok z 31. marca 2015, Andreasen/Spojené kráľovstvo a 26 ďalších členských štátov Európskej únie, CE:ECHR:2015:0331DEC002882711.

⁽¹⁰⁵⁵⁾ Rozsudok z 15. mája 2012, Nijs/Dvor audítorov, T-184/11 P, EU:T:2012:236, bod 85; pozri aj bod 87, v ktorom sa odkazuje na stanovisko Súdu pre verejnú službu Európskej únie v napadnutom rozsudku, že napadnutý postih nebol zjavne neprimeraný.

2.4. Najnovšia judikatúra

Všeobecný súd vo svojom rozsudku z 9. júna 2021 vo veci DI/ECB najnovšie konštatoval, že súd Únie „má právomoc plne posúdiť primeranosť postihu k pochybeniu“⁽¹⁰⁵⁶⁾. Toto tvrdenie vychádza z toho, že dodržanie súladu s článkom 47 charty vyžaduje, aby „postih“ uložený správnym orgánom podliehal následnému preskúmaniu súdnym orgánom s takou právomocou. Na podporu tohto tvrdenia odkazuje uvedený rozsudok na veci Nijs/Dvor audítorov, Andreassen/Komisia a Andreassen/Spojené kráľovstvo a 26 ďalších členských štátov Európskej únie. V príslušnom bode vo veci Nijs/Dvor audítorov sa to však neuvádza jasne. To isté platí aj pre ďalšie dva rozsudky.

Všeobecný súd zopakoval toto odôvodnenie v ďalších dvoch prípadoch⁽¹⁰⁵⁷⁾, pričom v oboch zrušil disciplinárne rozhodnutie. Vo veci OT/Parlament uviedol, že rozhodnutie uložiť disciplinárne opatrenie bolo vzhľadom na všetky okolnosti neprimerané. Poukazuje dokonca aj na možnosť, že vzhľadom na osobitné okolnosti prípadu by musel Parlament zvážiť, či musel byť postih vôbec uložený alebo nie⁽¹⁰⁵⁸⁾. Druhá vec Cristescu/Komisia sa takisto týka uplatňovania disciplinárneho opatrenia. V tomto prípade sudca EÚ kritizuje menovací orgán, ktorý, ako uvádza, nevysvetlil, prečo si zvolil uplatnenie disciplinárneho opatrenia, keď mal iné alternatívy. Výslovne uznáva, že žalobca svojím správaním porušil svoje povinnosti uvedené v služobnom poriadku⁽¹⁰⁵⁹⁾.

Vo všetkých troch prípadoch odkazuje Všeobecný súd na judikatúru, podľa ktorej súd Únie overuje, či disciplinárny orgán zvážil priťažujúce a poľahčujúce okolnosti primeraným spôsobom⁽¹⁰⁶⁰⁾. Vo veci OT/Parlament sa rozsudok vzťahuje aj na judikatúru, podľa ktorej sa v disciplinárnom rozhodnutí musia opísať priťažujúce a poľahčujúce okolnosti⁽¹⁰⁶¹⁾.

V ďalšom nedávnom rozsudku sa Všeobecný súd pri skúmaní primeranosti postihu oprel o dosiaľ používaný model, podľa ktorého v disciplinárnych záležitostiach existuje veľká miera voľnej úvahy a obmedzené preskúmanie⁽¹⁰⁶²⁾.

V súlade s predchádzajúcou judikatúrou sa vyžaduje, aby sa v takom rozhodnutí uvádzali dostatočne podrobné dôvody, na základe ktorých bol vzhľadom na všetky priťažujúce a poľahčujúce okolnosti zvolený konkrétny postih, a aby sa

Sudca EÚ musí uplatňovať vysoké štandardy, pokiaľ ide o odôvodnenie akéhokoľvek disciplinárneho rozhodnutia.

⁽¹⁰⁵⁶⁾ Rozsudok z 9. júna 2021, DI/ECB, T-514/19, EU:T:2021:332, bod 197.

⁽¹⁰⁵⁷⁾ Pozri rozsudok z 23. marca 2022, OT/Európsky parlament, T-757/20, EU:T:2022:156, bod 173 a rozsudok z 1. júna 2022, Cristescu/Komisia, T-754/20, EU:T:2022:316, bod 223.

⁽¹⁰⁵⁸⁾ Rozsudok z 23. marca 2022, OT/Európsky parlament, T-757/20, EU:T:2022:156, bod 190.

⁽¹⁰⁵⁹⁾ Rozsudok z 1. júna 2022, Cristescu/Komisia, T-754/20, EU:T:2022:316, body 229 – 232 a 237 – 239.

⁽¹⁰⁶⁰⁾ Pozri rozsudok zo 16. marca 2004, Afari/ECB, T-11/03, EU:T:2004:77, bod 203.

⁽¹⁰⁶¹⁾ Rozsudok z 23. marca 2022, OT/Európsky parlament, T-757/20, EU:T:2022:156, bod 189 a citovaná judikatúra.

⁽¹⁰⁶²⁾ Rozsudok z 24. novembra 2021, CX/Komisia, T-743/16 RENV II, EU:T:2021:824, bod 356; pozri aj uznesenie z 31. marca 2022, AL/Rada, T-22/22 R, EU:T:2022:200, bod 50.

všetky príslušné priťažujúce a/alebo poľahčujúce okolnosti opísali a vzali do úvahy pri rozhodovaní o postihu.

Ešte nie je jasné, čo by „úplné“ posúdenie primeranosti medzi pochybením a postihom znamenalo v praxi. Viac zrozumiteľnosti v tejto oblasti pravdepodobne prinesú budúce prípady.

3. Súdne preskúmanie rozhodnutí založených na lekárskech posúdeniach

Lekárski experti zasahujú v rôznych situáciách. Ak je napríklad zamestnanec neprítomný zo zdravotných dôvodov, správny orgán môže postupovať zabezpečením lekárskeho vyšetrenia. Zamestnanec môže namietat' proti posúdeniu lekárom inštitúcie a môže požadovať posúdenie nezávislým lekárom (článok 59 ods. 1 bod 5 služobného poriadku). Lekárska komisia („posudková komisia pre otázky invalidity“) zložená z troch lekárov (jeden zastupujúci zamestnanca, druhý inštitúciu a tretí nezávislý lekár) rozhodne o tom, či by mala osoba ísť do invalidného dôchodku (článok 78 služobného poriadku), lebo už nie je schopná pracovať.

V služobnom poriadku sa preto lekárske expertom zveruje konečné posúdenie všetkých zdravotných otázok, ktoré nemôže vykonať nijaký menovací orgán vzhľadom na internú a administratívnu povahu svojho zloženia. V takej situácii sa súdne preskúmanie nemôže vzťahovať na lekárske posúdenia vo vlastnom zmysle slova, ktoré treba považovať za konečné, ak boli vydané za riadnych podmienok ⁽¹⁰⁶³⁾.

Súdca EÚ však má právomoc preskúmať otázky týkajúce sa vytvorenia a správneho fungovania posudkovej komisie pre otázky invalidity, ako aj správnosti stanovísk, ktoré vydáva. Súdca má takisto právomoc preskúmať, či stanovisko obsahuje odôvodnenie umožňujúce čitateľovi posúdiť súvislosť, z ktorých vyplývajú jeho závery, a či toto stanovisko preukázalo zrozumiteľný vzťah medzi lekárskeymi zisteniami, ktoré obsahuje, a závermi dotknutej posudkovej komisie pre otázky invalidity ⁽¹⁰⁶⁴⁾.

Súdne preskúmanie správneho vytvorenia a fungovania daných komisií, ako aj správnosti stanovísk, ktoré vydávajú, je dôsledkom neexistencie súdneho preskúmania lekárskech posúdení ako takých ⁽¹⁰⁶⁵⁾.

Možno poznamenať, že sudy EÚ v posledných rokoch sprísneli, pokiaľ ide o procedurálne požiadavky a odôvodnenie lekárskech stanovísk. Všeobecný súd napríklad zrušil rozhodnutie

⁽¹⁰⁶³⁾ Rozsudok z 25. októbra 2017, Lucaccioni/Komisia, T-551/16, EU:T:2017:751, bod 78 a citovaná judikatúra.

⁽¹⁰⁶⁴⁾ Rozsudok z 23. októbra 2018, McCoy/Výbor regiónov, T-567/16, EU:T:2018:708, bod 67.

⁽¹⁰⁶⁵⁾ Rozsudok z 8. júna 2011, Komisia/Marcuccio, T-20/09 P, EU:T:2011:257, bod 54.

o invalidnom dôchodku úradníka, keď že sa v stanovisku posudkovej komisie pre otázky invalidity ani v rozhodnutí o zamietnutí sťažnosti neuvádzali dostatočné dôvody⁽¹⁰⁶⁶⁾.

4. Súdne preskúmanie v oblasti výberových konaní

V služobnom poriadku sa stanovuje zásada, že veľká väčšina úradníkov sa prijíma na základe všeobecných výberových konaní (článok 29 ods. 1). Každé výberové konanie je založené na oznámení, v ktorom sa okrem iného stanovuje povaha výberového konania, jeho modalita, povaha zamestnania a jeho platová trieda/funkčná skupina, druh skúšky a spôsob, akým sa prideľujú body. Oznámenie o všeobecnom výberovom konaní sa uverejňuje v *Úradnom vestníku Európskej únie* (pozri článok 1 prílohy III k služobnému poriadku). Okrem toho môžu inštitúcie podľa rovnakého ustanovenia za určitých okolností organizovať interné výberové konania, na základe ktorých sa zo zamestnancov z iných kategórií (najmä z kategórie dočasných zamestnancov, ale niekedy aj zmluvných zamestnancov) môžu stať úradníci.

To je v súlade so skutočnosťou, že cieľom výberových konaní je identifikovať ľudí, ktorí sa na konkrétne potreby služby najviac hodia. Nie je úlohou súdov EÚ rozhodovať, kto by takými osobami mohol byť, ale je skôr úlohou príslušného menovacieho orgánu vykonávať v tomto ohľade svoje diskrečné právomoci. Sudca EÚ nemôže svojím vlastným posúdením nahradiť posúdenie zamestnávajúcich inštitúcií.

V oblasti výberových konaní zohrávajú hlavnú úlohu výberové komisie, ktoré majú v zásade veľký priestor na voľnú úvahu.

Konkrétne by sa malo rozlišovať medzi dvoma fázami výberového konania, a to pokiaľ ide o úroveň kontroly, ktorú v tejto oblasti vykonávajú súdy EÚ, a z toho dôvodu aj o priestor na voľnú úvahu, ktorým v skutočnosti disponuje správny orgán.

Najprv správny orgán overuje, či uchádzači spĺňajú kritériá oprávnenosti stanovené v oznámení o výberovom konaní. Tieto kritériá zahŕňajú všeobecné a jazykové kritériá, ako aj kvalifikácie a pracovné skúsenosti.

V druhej fáze výberového konania sa vykonáva hlavné porovnanie zásluh uchádzačov, a to prostredníctvom skúšok a pohovorov, ktoré sa vykonávajú v hodnotiacom centre. Na začiatku tejto fázy administratíva často využíva Talent Screener, čo je v podstate dotazník o dosiahnutých akademických výsledkoch uchádzača a jeho odbornej praxi. Výberová komisia prideliť odpovediam uchádzačov bodové hodnotenie a len uchádzači s najvyšším počtom bodov sú pozvaní do ďalšej fázy výberového konania.

⁽¹⁰⁶⁶⁾ Rozsudok z 9. júna 2021, Lianopoulou/Komisia, T-880/19, EU:T:2021:325, body 46 – 60.

Pokiaľ ide o kritériá oprávnenosti, všeobecnou zásadou je, že výberová komisia má veľký priestor na voľnú úvahu v kontexte ustanovení služobného poriadku o výberových konaniach, a to pokiaľ ide o predchádzajúce pracovné skúsenosti uchádzačov v súvislosti s ich povahou a dĺžkou, ako aj o ich viac či menej úzke prepojenie s požiadavkami pozície, o ktorú sa uchádzajú. Preto sa Všeobecný súd pri skúmaní zákonnosti takeého posúdenia musí obmedziť na overovanie toho, či pri vykonávaní takej právomoci nedošlo k zjavne nesprávnemu posúdeniu ⁽¹⁰⁶⁷⁾.

V článku 5 ods. 3 prílohy III k služobnému poriadku sa uvádza, že v prípade výberových konaní na základe kvalifikácií určí výberová komisia, ako sa majú posudzovať kvalifikácie uchádzačov. To zahŕňa určitý priestor na voľnú úvahu.

Tento priestor na voľnú úvahu výrazne obmedzuje skutočnosť, že sudca EÚ zdôrazňuje, že výberová komisia je predsa viazaná oznámením o výberovom konaní, ktoré predstavuje právny rámec výberového konania, ako aj rámec pre posúdenie výberovej komisie ⁽¹⁰⁶⁸⁾. Všeobecný súd nedávno vo veci Spisto/Komisia zdôraznil, že základnou úlohou oznámenia o výberovom konaní je čo najpresnejšie informovať zainteresované strany o povahe podmienok na získanie dotknutej pracovnej pozície, aby mohli posúdiť najmä to, či sa o danú pozíciu majú uchádzať alebo nie ⁽¹⁰⁶⁹⁾.

Všeobecný súd následne posúdil, či boli prísne dodržané podmienky oznámenia o výberovom konaní, ako aj to, či výberová komisia dodržala kritériá, ktoré boli pre uchádzačov predvídateľné. Preto je potrebné dospieť k záveru, že prijatím hodnotiacich kritérií výberová komisia nielenže nesmie odporovať oznámeniu o výberovom konaní, ale musí ho aj vykladať v duchu jeho znenia a v súlade s oprávnenými očakávaniami uchádzačov. Podľa judikatúry sa nezakazuje len rozpor medzi hodnotiacimi kritériami a oznámením o výberovom konaní, ale aj obmedzenie alebo rozšírenie výberových kritérií stanovených v oznámení o výberovom konaní, a to pod sankciou nerešpektovania znenia oznámenia o výberovom konaní ⁽¹⁰⁷⁰⁾.

Z toho dôvodu je v skutočnosti priestor na voľnú úvahu výberovej komisie obmedzený, keďže výberová komisia nemôže obmedziť ani rozšíriť výberové kritériá stanovené v oznámení o výberovom konaní a musí toto oznámenie vykladať v súlade s jeho zmyslom a oprávnenými očakávaniami uchádzačov. Výberová komisia môže zrejme len vykladať a objasňovať výberové kritériá v oznámení o výberovom konaní a prípadne len špecifikovať význam takých výberových kritérií, napríklad prostredníctvom vyčíslenia počtu rokov odborných skúseností alebo počtu požadovaných publikácií.

Tento prístup sa dodržiaval vo viacerých iných rozsudkoch ⁽¹⁰⁷¹⁾ a zdá sa, že sa z neho stala ustálená judikatúra Všeobecného súdu. Súdny dvor k tejto otázke ešte nezaujal stanovisko.

⁽¹⁰⁶⁷⁾ Rozsudok z 10. novembra 2021, Spisto/Komisia, T-572/20, EU:T:2021:766, bod 30 a citovaná judikatúra.

⁽¹⁰⁶⁸⁾ Rozsudok z 10. novembra 2021, Spisto/Komisia, T-572/20, EU:T:2021:766, bod 31 a citovaná judikatúra.

⁽¹⁰⁶⁹⁾ Rozsudok z 10. novembra 2021, Spisto/Komisia, T-572/20, EU:T:2021:766, bod 42 a citovaná judikatúra.

⁽¹⁰⁷⁰⁾ Rozsudok z 10. novembra 2021, Spisto/Komisia, T-572/20, EU:T:2021:766, bod 43 a citovaná judikatúra.

⁽¹⁰⁷¹⁾ Rozsudky z 9. marca 2022, LA/Komisia, T-456/20, EU:T:2022:120; LD/Komisia, T-474/20, EU:T:2022:121 a Zardini/Komisia, T-511/20, EU:T:2022:122.

Pokiaľ ide o druhú fázu, priestor na voľnú úvahu výberovej komisie sa zdá byť oveľa širší. V druhej fáze sa v skutočnosti vykonáva hlavné porovnanie zásluh uchádzačov, v rámci ktorého uchádzači podstupujú série skúšok a zúčastňujú sa na viacerých cvičeniach a pohovoroch v hodnotiacom centre.

Preskúvanie súdmi EÚ sa musí obmedziť na otázku, či menovací orgán zostal v medziach, voči ktorým nemožno mať výhrady, a svoju právomoc nepoužil zjavne nesprávne ⁽¹⁰⁷²⁾.

Z judikatúry takisto vyplýva, že výberová komisia má veľký priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o modality a podrobný obsah písomných skúšok v kontexte výberového konania.

Súdy EÚ môžu kritizovať modality skúšky len do takej miery, ktorá je potrebná na zabezpečenie rovnakého zaobchádzania s uchádzačmi, ako aj objektivity výberu medzi nimi. Úlohou súdov EÚ nie je kritizovať podrobný obsah skúšky, výnimkou sú však situácie, keď sa ich obsah odlišuje od rámca uvedeného v oznámení o výberovom konaní alebo ak nie je v súlade s cieľmi skúšky alebo výberového konania ⁽¹⁰⁷³⁾.

Tento priestor na voľnú úvahu preto zahŕňa vymedzenie obsahu skúšok, ako aj hodnotenie uchádzačov, ktorým je porovnanie ich zásluh. Malo by sa takisto zdôrazniť, že tento priestor na voľnú úvahu je ešte väčší v kontexte ústnych skúšok, v rámci ktorých judikatúra uznáva výberovej komisii najširší priestor na voľnú úvahu ⁽¹⁰⁷⁴⁾.

Súdca EÚ však vykonáva pomerne prísnu kontrolu odôvodnení rozhodnutí prijatých výberovou komisiou a vyžaduje, aby mali kandidáti k dispozícii isté prvky, aby mohli porozumieť svojim výsledkom.

Pôvodne boli tieto požiadavky pomerne obmedzené z dôvodu potreby zachovať rovnováhu medzi povinnosťou odôvodnenia a tajnou povahou postupov výberových komisií, ako sa uvádza v článku 6 služobného poriadku. Podľa judikatúry bola tajná povaha zavedená s cieľom zabezpečiť nezávislosť výberových komisií a objektivitu ich postupov tým, že budú chránené pred akýmkoľvek vonkajšími zásahmi a tlakmi vyvíjanými samotným správnym orgánom, dotknutými uchádzačmi alebo tretími osobami ⁽¹⁰⁷⁵⁾.

V rozsudku vo veci Parlament/Innamorati ⁽¹⁰⁷⁶⁾ sa zdôrazňuje, že oznámenie známk dosiahnutých v rôznych skúškach predstavuje dostatočné odôvodnenie rozhodnutí výberovej komisie. Takéto

Podľa ustálenej judikatúry má menovací orgán pri posudzovaní záujmov služby a najmä pri vymedzovaní osobitných požiadaviek na neobsadené miesto veľký priestor na voľnú úvahu.

⁽¹⁰⁷²⁾ Rozsudok z 15. apríla 2010, Angelidis/Parlament, F-104/08, EU:F:2010:23, bod 58 a citovaná judikatúra.

⁽¹⁰⁷³⁾ Rozsudok z 19. februára 2004, Konstantopoulou/Súdny dvor, T-19/03, EU:T:2004:49, bod 48 a citovaná judikatúra.

⁽¹⁰⁷⁴⁾ Uznesenie z 25. mája 2011, Meierhofer/Komisia, F-74/07 RENV, EU:F:2011:63, bod 63 a citovaná judikatúra.

⁽¹⁰⁷⁵⁾ Rozsudok zo 4. júla 1996, Parlament/Innamorati, C-254/95 P, EU:C:1996:276, bod 24.

⁽¹⁰⁷⁶⁾ Rozsudok zo 4. júla 1996, Parlament/Innamorati, C-254/95 P, EU:C:1996:276.

odôvodnenie neporušuje práva uchádzačov. Umožňuje im oboznámiť sa s hodnotením ich výkonov a v prípade potreby si overiť, že skutočne nedosiahli počet bodov, ktorý sa vyžaduje v oznámení o výberovom konaní, aby mohli byť pripustení na určité alebo na všetky skúšky ⁽¹⁰⁷⁷⁾. Dodržiavanie tajnosti bráni zverejneniu postojov jednotlivých členov výberovej komisie, ako aj všetkých skutočností spojených s osobným hodnotením alebo porovnávaním uchádzačov ⁽¹⁰⁷⁸⁾.

Povinnosť odôvodnenia sa preto považuje za dodržanú, ak výberové komisie uchádzačom oznámili ich konečné počty bodov, ako aj počet bodov potrebný na pripustenie do ďalšej fázy výberového konania, prípadne na zápis do rezervného zoznamu.

V poslednom čase sa však v judikatúre na účely splnenia povinnosti správneho orgánu poskytnúť odôvodnenie vyžaduje, aby uchádzačom boli poskytnuté dodatočné prvky.

Zatiaľ čo korekčné kritériá prijaté výberovými komisiami, ako aj stanoviská jednotlivých členov aj naďalej chráni tajná povaha postupov komisií ⁽¹⁰⁷⁹⁾, zdá sa, že v judikatúre sa momentálne vyžaduje, aby sa uchádzačom poskytli ich predbežné hodnotenia, ako aj konečné hodnotenia ⁽¹⁰⁸⁰⁾, metóda zaokrúhľovania, ktorú používa výberová komisia, a relatívna váha rôznych skúšok v získanom konečnom hodnotení ⁽¹⁰⁸¹⁾.

Je potrebné uviesť, že také dodatočné prvky v rozsudku vo veci JR/Komisia vyplynuli zo skutočnosti, že uvedené informácie boli *in concreto* kľúčové pre uchádzačov, aby boli schopní pochopiť kvalitatívne hodnotenie, ktoré za každú skúšku získali, keďže medzi výsledkami ich kvalitatívneho slovného posúdenia a konečnými číselnými hodnoteniami boli zjavné nezhody. Nemožno vylúčiť, že ak také kvalitatívne posúdenie neexistuje alebo ak je jasné a bez pochybností, prvky vyžadované v judikatúre veci *Innamorati* sa považujú za dostatočné na splnenie povinnosti správneho orgánu poskytnúť odôvodnenie.

V každom prípade sú tendencie judikatúry jasné: V kontexte druhej fázy výberových konaní sa veľký priestor na voľnú úvahu komisií vyvažuje prísnou kontrolou odôvodnení.

5. Súdne preskúmanie výročných správ a rozhodnutí o povýšení

5.1. Výročné správy

Každý úradník je predmetom výročnej správy, v ktorej sa hodnotí jeho schopnosť, efektívnosť a správanie sa v službe. V správe sa uvádza, či je výkon úradníka uspokojivý alebo nie (článok 43

⁽¹⁰⁷⁷⁾ Rozsudok zo 4. júla 1996, *Parlament/Innamorati*, C-254/95 P, EU:C:1996:276, body 31 – 32.

⁽¹⁰⁷⁸⁾ Rozsudok zo 4. júla 1996, *Parlament/Innamorati*, C-254/95 P, EU:C:1996:276, body 23 – 24.

⁽¹⁰⁷⁹⁾ Rozsudok z 22. septembra 2021, *JR/Komisia*, T-435/20, EU:T:2021:608, body 55 a 71.

⁽¹⁰⁸⁰⁾ Rozsudok z 22. septembra 2021, *JR/Komisia*, T-435/20, EU:T:2021:608, body 74 – 75.

⁽¹⁰⁸¹⁾ Rozsudok z 22. septembra 2021, *JR/Komisia*, T-435/20, EU:T:2021:608, body 72 – 73.

ods. 1 služobného poriadku). Táto výročná správa je dôležitým prvkom pre menovací orgán pri preskúvaní kariérnych vyhládok dotknutého úradníka.

Súdy EÚ vykonávajú len obmedzenú kontrolu, pokiaľ ide o výročnú správu. Pokiaľ ide o ohodnotenie kvalít úradníka, nie je v skutočnosti úlohou sudcov EÚ byť hodnotiteľmi ani odvolacími hodnotiteľmi ⁽¹⁰⁸²⁾. Inými slovami, zatiaľ čo hodnotenia alebo posúdenia, ktorými možno poskytnúť objektívne posúdenie, patria do rozsahu preskúmania, netýka sa to hodnotových úsudkov, ktoré na základe svojej povahy a zámeru sudcovia EÚ nemôžu preskúmať. Súdy EÚ však môžu posúdiť, či existujú akékoľvek nezrovnalosti vo forme, zjavné skutkové omyly alebo zneužitie právomoci ⁽¹⁰⁸³⁾.

Mimoriadne veľký priestor na voľné konanie, ktorým disponujú hodnotitelia, musí byť vyvážený mimoriadne dôsledným zohľadnením ustanovení o organizácii hodnotenia a vykonávaní postupu v tejto súvislosti ⁽¹⁰⁸⁴⁾.

5.2. Rozhodnutia o povýšení

Ďalším príkladom situácie, keď súdy EÚ vykonávajú obmedzené preskúmanie, sa týka rozhodnutí o nepovýšení úradníka. Povýšenie je založené na porovnaní zásluh všetkých úradníkov oprávnených na povýšenie (článok 45 ods. 1 služobného poriadku).

Pokiaľ ide o odôvodnenie, menovací orgán nie je povinný uviesť dôvody rozhodnutia nepovýšiť uchádzačov. Musí však odôvodniť svoje rozhodnutia, ktorými zamietajú sťažnosti nepovýšených uchádzačov podané na základe článku 90 ods. 2 služobného poriadku, pričom sa odôvodnenie týchto rozhodnutí o zamietnutí považuje za zhodné s odôvodnením rozhodnutí, proti ktorým bola sťažnosť podaná.

Keďže sa povýšenia uskutočňujú na základe výberu, musí sa odôvodnenie zamietnutia sťažnosti týkať iba splnenia zákonných podmienok, od ktorých podľa služobného poriadku závisí riadny priebeh konania. Konkrétne menovací orgán nie je povinný oznámiť neúspešnému uchádzačovi, ako ho posúdil v porovnaní s iným uchádzačom vybraným na povýšenie. Stačí, aby vo svojom rozhodnutí zamietajúcom sťažnosť menovací orgán oznámil dotknutému úradníkovi individuálny a relevantný dôvod alebo dôvody na odmietnutie jeho kandidatúry ⁽¹⁰⁸⁵⁾.

Menovací orgán má pri rozhodovaní o zásluhách, ktoré bude brať do úvahy, veľký priestor na voľnú úvahu. Dôsledkom toho je, že preskúmanie vykonávané sudcom EÚ sa obmedzuje na posúdenie toho, či menovací orgán s ohľadom na rôzne úvahy, na základe ktorých prijal

⁽¹⁰⁸²⁾ Rozsudok z 28. októbra 1982, Oberthür/Komisia, C-105/81, EU:C:1982:370, bod 26.

⁽¹⁰⁸³⁾ Rozsudok z 5. mája 1983, Ditterich/Komisia, C-207/81, EU:C:1983:123, body 13 a 15 a rozsudok z 15. júna 2022, QI/Komisia, T-122/21, EU:T:2022:361, bod 96.

⁽¹⁰⁸⁴⁾ Rozsudok z 15. júna 2022, QI/Komisia, T-122/21, EU:T:2022:361, bod 144.

⁽¹⁰⁸⁵⁾ Uznesenie zo 16. septembra 2013, Bouillez/Rada, T-31/13 P, EU:T:2013:521, bod 26.

svoje rozhodnutie, zostal v medziach, ku ktorým nemožno mať výhrady (*dans des limites non critiquables*), a svoju právomoc nevyužil zjavne nesprávnym spôsobom. Sudca EÚ teda svojím posúdením nemôže nahradiť posúdenie kvalifikácií a zásluh uchádzačov, ktoré vykonal menovací orgán ⁽¹⁰⁸⁶⁾.

6. Súdne preskúmanie rozhodnutí súvisiacich s odbornými činnosťami po odchode zo služby

V služobnom poriadku sa vyžaduje, aby bývalí úradníci informovali svoju bývalú inštitúciu v rámci dvoch rokov po odchode z nej o akejkoľvek odbornej činnosti, platenej alebo neplatenej, ktorú plánujú vykonávať. Menovací orgán môže vykonávanie takej činnosti zakázať alebo môže túto činnosť obmedziť na základe dvoch kumulatívnych podmienok: činnosť je prepojená s funkciami úradníka, ktoré vykonával v posledných troch rokoch služby, a existuje riziko, že činnosť nie je v súlade s oprávnenými záujmami inštitúcie (článok 16 ods. 2 služobného poriadku).

Druhou podmienkou je, že existuje riziko, že navrhovaná činnosť nie je v súlade s oprávnenými záujmami inštitúcie. Postačuje teda, ak sa plánovaná činnosť môže vnímať ako taká, ktorá vedie k potenciálnemu alebo reálnemu konfliktu záujmov s funkciou, ktorú úradník vykonával v posledných troch rokoch svojej služby ⁽¹⁰⁸⁷⁾.

Vo veci Teixeira bol žalobca v posledných troch rokoch svojej služby vedúcim delegácie Európskej únie v Kapverdskej republike. Jeho plánom bolo stať sa zástupcom Maltézskeho rádu v Kapverdskej republike na štyri roky najprv ako nerezident a potom ako rezident. Menovací orgán sa domnieval, že išlo o potenciálny konflikt záujmov, keďže podľa pravidiel výkonu povolania pre vedúcich delegácií EÚ, ktoré sú uvedené v bode 2.5 poznámky o etických pravidlách a kódexe správania zamestnancov Európskej služby pre vonkajšiu činnosť, sa od bývalých vedúcich delegácií EÚ žiada, aby sa vyhýbali vykonávaniu vysokoprofilových činností, najmä takých, ktoré majú úradnú povahu, na mieste ich predchádzajúceho pridelenia a aby sa minimálne na šesť mesiacov na dané miesto nevracali. Aj po uplynutí tejto lehoty sa od nich žiada, aby sa nezúčastňovali vysokoprofilových stretnutí s miestnymi orgánmi. Podľa menovacieho orgánu by sa však žalobca stal členom diplomatického zboru akreditovaného pri Kapverdskej republike, a preto by bol pozývaný na všetky diplomatické a oficiálne udalosti, najmä preto, že jeho zámerom bolo sídliť v danom štáte významnú časť roka.

Menovací orgán má veľký priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o posudzovanie toho, či bola splnená druhá podmienka a či sa vyžaduje zákaz činnosti alebo vykonávanie určitých obmedzení alebo nie ⁽¹⁰⁸⁸⁾. Táto podmienka je splnená, ak existuje riziko, že plánovaná činnosť nie je v súlade

⁽¹⁰⁸⁶⁾ Rozsudok z 15. septembra 2005, Casini/Komisia, T-132/03, EU:T:2005:324, bod 52.

⁽¹⁰⁸⁷⁾ Rozsudok z 28. novembra 2019, Pinto Teixeira/ESVČ, T-667/18, EU:T:2019:821, bod 44.

⁽¹⁰⁸⁸⁾ Rozsudok z 28. novembra 2019, Pinto Teixeira/ESVČ, T-667/18, EU:T:2019:821, bod 49.

s oprávnenými záujmami inštitúcie ⁽¹⁰⁸⁹⁾. Pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia prijatého podľa článku 16 služobného poriadku sa sudca EÚ teda obmedzuje na overovanie toho, či menovací orgán dodržal primerané obmedzenia a či nevyužil svoj priestor na voľnú úvahu zjavne nesprávne ⁽¹⁰⁹⁰⁾.

Všeobecný súd sa domnieval, že menovací orgán sa nedopustil zjavne nesprávneho posúdenia. Zrušil rozhodnutie na základe toho, že nebolo prijaté do stanovenej lehoty 30 pracovných dní od vyhlásenia.

7. Úloha sudcov EÚ pri údajnom nedostatku nestrannosti

Tvrdenia o nedostatku nestrannosti a/alebo o konflikte záujmov sa bežne uvádzajú vo všetkých oblastiach práva verejnej služby EÚ. Také tvrdenia sa uvádzajú voči menovaciemu orgánu, ktorý jednotlivcovi zamietne povýšenie alebo odmietne obnoviť jeho pracovnú zmluvu, voči výberovej komisii, ktorá na základe konania jedného z jej členov jednotlivcovi zamietne prístup do druhej fázy výberového konania, alebo voči menovaciemu orgánu, ktorý vykonáva disciplinárny postih. Inými slovami ide o prierezový problém a v tomto oddiele sa preskúmava samostatne.

7.1. Koncepce nestrannosti a konfliktov záujmov

Podľa článku 41 ods. 1 charty má každý okrem iného právo, aby inštitúcie EÚ vybavovali jeho záležitosti nestranne ⁽¹⁰⁹¹⁾. Podľa zásady riadnej správy vecí verejných je príslušná inštitúcia okrem iného povinná starostlivo a nestranne preskúmať všetky relevantné aspekty dotknutého prípadu ⁽¹⁰⁹²⁾. Táto koncepcia sa uplatňuje vždy, keď sa rôzne predmetné záujmy nenachádzajú v rovnocennej pozícii. Napríklad uchádzači o miesta vo verejnej službe Európskej únie musia byť v rovnocennej pozícii, pokiaľ ide o skúšky v rámci takých výberových konaní ⁽¹⁰⁹³⁾.

Podľa článku 11 služobného poriadku by mali úradníci plniť svoje povinnosti a konať výlučne v súlade so záujmami EÚ. Nemali by vyžadovať ani prijímať pokyny od vlády, orgánu, organizácie alebo osôb mimo svojej inštitúcie. Okrem toho by povinnosti, ktoré im boli pridelené, mali vykonávať objektívne, nestranne a so zreteľom na svoju povinnosť lojality voči EÚ. Úradníci v službe by mali chrániť záujmy svojej inštitúcie a v prvom rade záujmy EÚ.

V článku 11a služobného poriadku sa uvádza, že úradníci by sa pri vykonávaní svojich povinností nemali zaoberať záležitosťou, na ktorej majú priamy alebo nepriamy osobný záujem, najmä rodinný alebo finančný, ktorý by mohol ohroziť ich nezávislosť.

⁽¹⁰⁸⁹⁾ Rozsudok z 28. novembra 2019, Pinto Teixeira/ESVČ, T-667/18, EU:T:2019:821, bod 51.

⁽¹⁰⁹⁰⁾ Rozsudok z 28. novembra 2019, Pinto Teixeira/ESVČ, T-667/18, EU:T:2019:821, bod 50.

⁽¹⁰⁹¹⁾ Rozsudok z 27. marca 2019, Wolff a Remedía/Komisia, C-680/16 P, EU:C:2019:257, bod 25.

⁽¹⁰⁹²⁾ Rozsudok z 8. júna 2017, Schniga/CPVO, G-625/15 P, EU:C:2017:435, bod 47.

⁽¹⁰⁹³⁾ Rozsudok z 20. novembra 1997, Komisia/V, C-188/96 P, EU:C:1997:554, bod 6580.

Podľa Všeobecného súdu sa konflikt záujmov v zmysle služobného poriadku „týka len situácie, v ktorej sa od úradníka pri výkone jeho povinností vyžaduje, aby rozhodol o veci, ak má na jej riešení alebo výsledku osobný záujem, ktorý by narušil jeho nezávislosť“ ⁽¹⁰⁹⁴⁾.

Článok 11a služobného poriadku má široký rozsah uplatnenia a „pokrýva všetky okolnosti, v prípade ktorých musí úradník rozhodujúci v danej veci dostatočne chápať, že v očiach tretích osôb sa môžu javiť ako také, ktoré v danej veci pravdepodobne majú vplyv na jeho nestrannosť“ ⁽¹⁰⁹⁵⁾.

7.2. Úloha sudcov EÚ pri údajnom nedostatku nestrannosti

Súdy EÚ rozlišujú medzi dvoma druhmi nestrannosti ⁽¹⁰⁹⁶⁾. Na jednej strane je subjektívna nestrannosť, ktorá znamená, že žiadny člen dotknutej inštitúcie zodpovedný za danú vec nesmie vykazovať predpojatosť alebo osobnú zaujatosť. Na druhej strane je objektívna nestrannosť, ktorá znamená, že dotknutá inštitúcia musí poskytovať dostatočné záruky na vylúčenie akýchkoľvek legitímnych pochybností o svojej nezaujatosti ⁽¹⁰⁹⁷⁾.

Pri preskúvaní žalobného dôvodu založeného na nedostatku nestrannosti preskúvajú súdy EÚ možné porušenia subjektívnej a objektívnej nestrannosti samostatne. Sudcovia EÚ používajú rôzne normy na oba typy nestrannosti.

7.2.1. Subjektívna nestrannosť

Pri nedostatku nestrannosti sa predpokladá súbor objektívnych a dokázaných okolností, ale najmä všetkých mimoriadnych a osobitných okolností, ktoré sú jasne odlíšené od situácií súvisiacich s každodenným riadením zamestnancov ⁽¹⁰⁹⁸⁾.

Napríklad osoba, ktorá je predmetom disciplinárnych konaní, môže mať pochybnosti o subjektívnej nestrannosti osoby vykonávajúcej disciplinárne konania, ak táto osoba pri prijímaní rozhodnutia prejaví osobnú zaujatosť. Subjektívna nestrannosť sa predpokladá, ak

⁽¹⁰⁹⁴⁾ Rozsudok z 12. marca 2008, Giannini/Komisia, T-100/04, EU:T:2008:68, bod 225.

⁽¹⁰⁹⁵⁾ Rozsudok zo 4. mája 2010, Fries Guggenheim/Cedefop, F-47/09, EU:F:2010:36, bod 73.

⁽¹⁰⁹⁶⁾ Pozri rozsudok z 18. septembra 2012, Allgeier/FRA, F-58/10, EU:F:2012:130, bod 66.

⁽¹⁰⁹⁷⁾ Rozsudok z 27. marca 2019, Wolff a Remedía/Komisia, C-680/16 P, EU:C:2019:257, bod 27. Pozri aj rozsudok z 11. júla 2013, Ziegler/Komisia, C-439/11 P, EU:C:2013:513, bod 155 a citovanú judikatúru. Rozlišovanie medzi objektívnou a subjektívnou nestrannosťou sa neobmedzuje na judikatúru týkajúcu sa služobného poriadku. Pozri napríklad judikatúru týkajúcu sa rozhodnutí Komisie na základe článkov 101 a 102 ZFEÚ. Pozri napríklad rozsudok z 18. marca 2021, Pometon/Komisia, C-440/19P, EU:C:2021:214, bod 58.

⁽¹⁰⁹⁸⁾ Rozsudok zo 4. mája 2010, Fries Guggenheim/Cedefop, F-47/09, EU:F:2010:36, bod 54; pozri aj rozsudky z 11. septembra 2002, Willeme/Komisia, T-89/01, EU:T:2002:212, body 47 a 58; z 3. februára 2005, Mancini/Komisia, T-137/03, EU:T:2005:33, body 29, 31 a 33; z 30. apríla 2008, Dragoman/Komisia, F-16/07, EU:F:2008:51, bod 41; a z 23. októbra 2012, Strack/Komisia, F-44/05, EU:F:2012:144, body 131 – 135.

neexistuje dôkaz o opaku ⁽¹⁰⁹⁹⁾. Nedostatok subjektívnej nestrannosti sa potvrdí, len ak sa uvedú dôkazy o konkrétnom porušení povinnosti nestrannosti ⁽¹¹⁰⁰⁾. Súdny EÚ posudzujú, či došlo ku konkrétnemu porušeniu subjektívnej nestrannosti.

Aj keď nemožno vylúčiť, že rozpory medzi úradníkom a jeho nadriadeným môžu u nadriadeného vyvolať určité podráždenie, táto možnosť ako taká neznamená, že by tento nadriadený už nebol schopný objektívne posúdiť zásluhy dotknutej osoby.

Navyše sa rozhodlo, že dokonca aj skutočnosť, že zamestnanec podal sťažnosť za obťažovanie proti úradníkovi, ktorý musí posúdiť jeho pracovné výkony, nemôže byť ako taká bez akejkoľvek ďalšej okolnosti spôsobilá spochybniť nestrannosť osoby uvedenej v sťažnosti ⁽¹¹⁰¹⁾.

Aby sa posúdilo, či došlo ku konkrétnemu porušeniu subjektívnej nestrannosti, preskúmajú súdy EÚ všetky príslušné aspekty dotknutého prípadu a skontrolujú, či mali dotknuté záujmy rovnocenný základ alebo nie ⁽¹¹⁰²⁾.

Vo veci Fries Guggenheim ⁽¹¹⁰³⁾ sa riaditeľ Európskeho strediska pre rozvoj odborného vzdelávania (ďalej len „Cedefop“) rozhodol neobnoviť zmluvu dočasného zamestnanca, ktorý bol v rovnakom čase predsedom výboru zamestnancov. Uviedlo sa, že išlo o údajný nedostatok nestrannosti, a to na základe osobitne napätej konfliktnej situácie a niekoľkých sporov medzi výborom zamestnancov a odborovými zväzmi na jednej strane a riaditeľom na druhej strane. Súd pre verejnú službu Európskej únie tento žalobný dôvod zamietol a uviedol, že hoci existovali „zásadné rozdiely v názoroch medzi manažmentom a zástupcami zamestnancov strediska Cedefop v otázkach patriacich do sféry sociálneho dialógu“, nepovažujú sa za dostatočné „na odôvodnenie oprávnených obáv...“, že riaditeľka strediska Cedefop by v tomto prípade, ako aj mimo tohto sociálneho dialógu, mohla voči žalobcovi prechovávať nepriaznivé predsudky, alebo že by ju pri neobnovení zmluvy žalobcu motivoval osobný záujem, ktorý by viedol k strate jej nestrannosti pri výkone jej funkcií“ ⁽¹¹⁰⁴⁾.

V prípade neobnovenia pracovnej zmluvy sa súdne preskúmanie v zásade obmedzuje na overenie absencie zjavne nesprávneho posúdenia záujmov služby a absencie zneužitia právomoci ⁽¹¹⁰⁵⁾. Pri zohľadnení tvrdenia o konflikte záujmov a porušení článku 11a služobného poriadku však Súd pre verejnú službu Európskej únie preskúmal vo veci Fries-Guggenheim

⁽¹⁰⁹⁹⁾ So zreteľom na výberovú komisiu pozri rozsudok z 5. decembra 2017, Spadafora/Komisia, T-250/16 P, EU:T:2017:866, bod 75. Pozri aj rozsudok z 13. decembra 2012, Komisia/Strack, spojené veci T-197/11 P a T-198/11 P, EU:T:2012:690, bod 113. Pozri najnovší rozsudok z 20. októbra 2021, Kerstens/Komisia, T-220/20, EU:T:2021:716, bod 35.

⁽¹¹⁰⁰⁾ Pozri rozsudok z 28. septembra 2017, Hristov/Komisia a EMA, T-495/16 RENV, EU:T:2017:676, bod 85.

⁽¹¹⁰¹⁾ Rozsudok z 8. novembra 2018, QB/ECB, T-827/16, EU:T:2018:756, bod 94 a citovaná judikatúra.

⁽¹¹⁰²⁾ Pozri napríklad rozsudok z 27. novembra 2018, Mouvement pour une Europe des nations et des libertés/Európsky parlament, T-829/16, EU:T:2018:840, bod 49.

⁽¹¹⁰³⁾ Rozsudok zo 4. mája 2010, Fries Guggenheim/Cedefop, F-47/09, EU:F:2010:36.

⁽¹¹⁰⁴⁾ Rozsudok zo 4. mája 2010, Fries Guggenheim/Cedefop, F-47/09, EU:F:2010:36, bod 78.

⁽¹¹⁰⁵⁾ Rozsudok zo 4. mája 2010, Fries Guggenheim/Cedefop, F-47/09, EU:F:2010:36, bod 65.

všetky relevantné aspekty prípadu a neobmedzil sa len na zisťovanie toho, či došlo k zjavnému omylu alebo nie ⁽¹¹⁰⁶⁾.

Vo veci De Bry žalobca napadol hodnotiacu správu, keďže vedúci oddelenia a zároveň autor správy patril do rovnakej platovej triedy ako on a bol jeho konkurentom v súvislosti s budúcim povýšením. Sudca EÚ konštatoval, že čisto abstraktné riziko konfliktu záujmov nie je dostatočné na konštatovanie porušenia článku 11a služobného poriadku ⁽¹¹⁰⁷⁾. Prípado bol zamietnutý, keďže sa nepreukázala žiadna konkrétna indikácia nedostatku nestrannosti.

Vo veci T-220/20 ⁽¹¹⁰⁸⁾ žalobca namietal, že niekto nebol v rámci vyšetrovania nestranný, čo viedlo k disciplinárnej sankcii. Všeobecný súd žalobný dôvod zamietol, keďže nebol predložený nijaký dôkaz, ktorý by viedol k pochybnostiam o subjektívnej nestrannosti osoby s rozhodovacou právomocou (*éléments de preuve conduisant à douter de l'impartialité*).

7.2.2. Objektívna nestrannosť

S cieľom splniť požiadavku objektívnej nestrannosti musí inštitúcia poskytnúť dostatočné záruky na vylúčenie akýchkoľvek legitímnych pochybností, pokiaľ ide o prípadnú zaujatosť. Z toho dôvodu je postačujúce, ak existuje legitímna pochybnosť, ktorú nemožno vyvrátiť ⁽¹¹⁰⁹⁾.

Disciplinárne konanie zahŕňa niekoľko krokov: administratívnym zisťovaním, ktoré vykonáva Vyšetrovací a disciplinárny úrad Komisie, sa určujú skutočnosti. Na základe toho sa rozhodne, či sa začne formálne disciplinárne konanie. Pokiaľ ide o objektívnu nestrannosť vyšetrovania, Všeobecný súd už uznal, že taká nestrannosť neexistovala, keďže sa preukázalo, že pred začatím vyšetrovania mal jeden z vyšetrovateľov vedomosti o skutočnostiach, ktorých sa vyšetrovanie týkalo, a osobne ich konzultoval so sťažovateľom. Dotknutá inštitúcia mohla za vyšetrovateľa zvoliť osobu bez predchádzajúcich vedomostí o skutočnostiach, čím vzbudila legitímne pochybnosti o jeho nestrannosti v súvislosti s druhou stranou ⁽¹¹¹⁰⁾.

Nedávno Všeobecný súd identifikoval porušenie objektívnej nestrannosti v prípade, v ktorom bola osoba zodpovedná za vykonávanie vyšetrovania v rámci troch disciplinárnych konaní osobou, ktorá Vyšetrovaciemu a disciplinárnemu úradu nahlásila skutočnosti, ktoré boli predmetom jedného z daných konaní. Všeobecný súd sa domnieval, že mal dostatočné dôkazy o tom, že osoba, ktorá nahlásila skutočnosti („oznamovateľ“), mohla mať v prípade následnú aktívnu úlohu, keďže bola osobou zodpovednou za vyšetrovanie všetkých troch konaní. Táto osoba žalobcu informovala, že získala mandát na vedenie vyšetrovania a že na tento účel

⁽¹¹⁰⁶⁾ Rozsudok zo 4. mája 2010, Fries Guggenheim/Cedefop, F-47/09, EU:F:2010:36, bod 74.

⁽¹¹⁰⁷⁾ Rozsudok z 12. júla 2005, De Bry/Komisia, T-157/04, bod 38 a ďalšie.

⁽¹¹⁰⁸⁾ Rozsudok z 20. októbra 2021, Kerstens/Komisia, T-220/20, EU:T:2021:716, bod 36.

⁽¹¹⁰⁹⁾ Rozsudok z 27. marca 2019, August Wolff a Remedía/Komisia, C-680/16 P, EU:C:2019:257, body 27 a 37.

⁽¹¹¹⁰⁾ Rozsudok z 20. septembra 2019, UZ/Parlament, T-47/18, EU:T:2019:650, body 51 – 56; odvolanie zamietnuté rozsudkom z 21. októbra 2021, Parlament/UZ, C-894/19 P, EU:C:2021:863.

vymenovala dvoch vyšetrovateľov. Okrem toho bola záverečná správa o vyšetrovaní touto osobou podpísaná, čo preukazuje jej skutočnú účasť na vyšetrovaní s možnosťou, že zasahovala do prijímania návrhu vyšetrovacej správy. Súd rozhodol, že:

dotknutá situácia, vyznačujúca sa totožnosťou osôb, predstavovala objektívne riziko, že osoba zodpovedná za vedenie jediného vyšetrovania mohla mať dopredu utvorenú predpojatú predstavu alebo predsudky o zapojení žalobcu do skutkov, ktoré mu boli vytýkané v rámci jedného z disciplinárnych konaní ešte predtým, než sa uskutočnilo vyšetrovanie.

Všeobecný súd dodal, že takáto situácia môže u žalobcu vyvolať legitímne pochybnosti o objektívnej nestrannosti tohto vyšetrovania. V tejto súvislosti podľa judikatúry nie je sudca EÚ povinný overovať, či osoba zodpovedná za vedenie vyšetrovania skutočne mala predsudky voči žalobcovi. Stačí, aby existovala legitímna pochybnosť, ktorú nemožno vyvrátiť⁽¹¹¹¹⁾. Všeobecný súd poznamenal, že „administratívne vyšetrovanie má dôležitú úlohu a môže ovplyvniť disciplinárne konanie. Práve na základe tohto vyšetrovania a vypočutia dotknutého úradníka totiž menovací orgán posudzuje [konanie úradníka]“. Všeobecný súd dospel k záveru, že „nemožno vylúčiť, že ak by sa administratívne vyšetrovanie uskutočnilo so všetkými zárukami nestrannosti, mohlo by vyšetrovanie viesť k odlišnému posúdeniu skutočností a mať tak odlišné následky“⁽¹¹¹²⁾.

Ďalšou otázkou je, či môže zamestnanec tvrdiť, že neexistoval dostatok objektívnej nestrannosti, len z dôvodu, že generálny riaditeľ Generálneho riaditeľstva pre ľudské zdroje a bezpečnosť bol súčasťou dvoch následných disciplinárnych konaní, ktoré sa ho týkali.

V nedávnom prípade žalobca tvrdil, že vedúca administratívneho vyšetrovania, generálna riaditeľka Generálneho riaditeľstva pre ľudské zdroje a bezpečnosť, nebola nestranná, pretože si už vytvorila názor v kontexte predchádzajúceho konania, na ktorom sa zúčastnila. Žalobca spochybnil objektívnu nestrannosť konania. V súlade s touto koncepciou musí akákoľvek inštitúcia poskytnúť dostatočné záruky na vylúčenie akýchkoľvek legitímnych pochybností, pokiaľ ide o prípadnú zaujatosť⁽¹¹¹³⁾.

Je úlohou Všeobecného súdu rozhodnúť, či existencia prísnych pravidiel o zložení menovacieho orgánu zodpovedného za ukladanie postihov dostatočne chráni dotknuté osoby pred svojvôľou. Otázka je predmetom prebiehajúceho súdneho konania⁽¹¹¹⁴⁾.

Vo veci Willeme/Komisia⁽¹¹¹⁵⁾ bol žalobca preradený na nižšiu pozíciu, a to o jednu platovú triedu nižšie, lebo poskytol zmluvu poskytovateľovi externej služby, ktorý zároveň zamestnal

⁽¹¹¹¹⁾ Pozri rozsudok z 20. októbra 2021, Kerstens/Komisia, T-220/20, EU:T:2021:716, bod 42, citovaný rozsudok z 27. marca 2019, August Wolff a Remedía/Komisia, C-680/16 P, EU:C:2019:257, bod 37.

⁽¹¹¹²⁾ Rozsudok z 20. októbra 2021, Kerstens/Komisia, T-220/20, EU:T:2021:716, bod 48.

⁽¹¹¹³⁾ Pozri rozsudok z 5. októbra 2020, Broughton/Eurojust, T-87/19, EU:T:2020:464, bod 66.

⁽¹¹¹⁴⁾ Pozri vec PV/Komisia, T-89/20, prebiehajúce konanie.

⁽¹¹¹⁵⁾ Rozsudok z 11. septembra 2002, Willeme/Komisia, T-89/01, EU:T:2002:212.

jeho manželku ako asistentku. Všeobecný súd preveril profesionálne a súkromné kontakty medzi žalobcom a poskytovateľom externej služby a dospel k záveru, že tieto kontakty nemali vplyv na jeho nezávislosť ⁽¹¹¹⁶⁾.

V inom prípade musel Všeobecný súd posudzovať nestrannosť výberovej komisie. Dospel k záveru, že zásada nestrannosti výberovej komisie výberového konania vyžaduje, aby sa člen komisie zdržal hodnotenia uchádzača, pokiaľ medzi ním a uchádzačom existuje priama väzba ⁽¹¹¹⁷⁾. Domnieval sa, že taká priama väzba neexistovala, keď boli niekoľkí uchádzači v rámci výberového konania na facebookovom účte dvoch členov výberovej komisie označení ako ich „priatelia“ ⁽¹¹¹⁸⁾.

Preto sudca EÚ posudzuje objektívnu nestrannosť a subjektívnu nestrannosť prostredníctvom rôznych noriem. V prvom prípade je na identifikáciu porušenia zásady nestrannosti dostatočná legitímna pochybnosť, pokiaľ ide o prípadnú zaujatosť. V druhom prípade je norma prísnejšia: potrebné sú konkrétne prvky naznačujúce nedostatok nestrannosti.

8. Záver

Judikatúra súdov EÚ v oblasti práva verejnej služby Európskej únie sa za posledných 60 rokov vyvinula a stanovilo sa ňou viacero zásad, ktoré sú platné doteraz. Ako sa uvádza v tejto kapitole, jednou z daných zásad je, že ak má správny orgán priestor na voľnú úvahu, sudca EÚ nemôže nahradiť posúdenie správneho orgánu svojím posúdením ⁽¹¹¹⁹⁾ a môže len identifikovať zjavne nesprávne posúdenie a zneužitie právomoci. Táto obmedzená kontrola je vyvážená prísny preskúmaním „vonkajšej“ zákonnosti, ako je dodržiavanie právneho rámca a procedurálnych požiadaviek a povinnosti odôvodnenia.

Ako sa uvádza v tejto kapitole, sudcovia EÚ v nedávnych prípadoch pri odkazovaní na identifikáciu zjavne nesprávneho posúdenia zašli niekedy v rámci svojich posudzovaní aj ďalej. Tento nastupujúci trend smerom k posilneniu súdneho preskúmania je pochopiteľný a môže ho ovplyvniť nadobudnutie účinnosti charty. Je však ešte príliš skoro na to, aby sa v danom smere určil jasný vývoj.

⁽¹¹¹⁶⁾ Rozsudok z 11. septembra 2002, Willeme/Komisija, T-89/01, EU:T:2002:212, body 58 a 59.

⁽¹¹¹⁷⁾ Rozsudok z 12. marca 2008, Giannini/Komisija, T-100/04, EU:T:2008:68, bod 229.

⁽¹¹¹⁸⁾ Uznesenie z 25. februára 2014, Garcia Dominguez/Komisija, F-155/12, EU:T:2014:24, bod 37.

⁽¹¹¹⁹⁾ V takej situácii varuje Vandersanden pred zneužívaním právomoci zo strany menovacieho orgánu; pozri Vandersanden, G., „La procédure et les voies de recours“. In: Govaere, I. a Vandersanden, G. (red.), *La fonction publique communautaire – Nouvelles règles et développements contentieux*, Bruylant, Brusel, 2008, s. 127.

BUDÚCNOSŤ PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE

Daniel Calleja a Clemens Ladenburger

1. Úvod

Pri spätnom pohľade na 70 rokov práva EÚ sa všeobecne uznáva, že „metóda Spoločenstva“⁽¹¹²⁰⁾ funguje a pripravila pôdu pre transformáciu z čisto hospodárskej organizácie na „Úniu pre svojich občanov“, ktorej najväčšie úspechy sa opisujú v tejto knihe.

Od roku 2009 Lisabonská zmluva, ktorá nasledovala po Európskom konvente, preukázala, že je vhodná na svoj účel, a to najmä vtedy, keď Únia čelí bezprecedentným krízam. Najnovší vývoj v Únii, najmä jej reakcie na krízu spôsobenú pandémiou COVID-19, nástroj NextGenerationEU a útočnú vojnu Ruska proti Ukrajine, bol možný len vďaka silnej politickej vôli využiť potenciál súčasného inštitucionálneho prostredia v plnej miere. Spoločné obstarávanie vakcín a emitovanie dlhopisov Únie predstavujú významné inovácie, a komplexný súbor hospodárskych sankcií proti Rusku a obstarávanie zbraní pre Ukrajinu rozšírili obzory spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky.

Bude Lisabonská zmluva poslednou fázou európskej integrácie? Alebo bude treba Úniu ďalej transformovať, vytvoriť nové inštitúcie alebo vytvoriť rôzne nástroje na zaistenie jej budúcnosti? To ukáže len čas. Táto záverečná kapitola sa venuje diskusii o budúcnosti práva EÚ a obsahuje niekoľko úvah o tom, ako by táto budúcnosť mohla vyzerať.

2. Lisabonská zmluva: občan v centre demokratického života Európskej únie

Jednou z významných inovácií Lisabonskej zmluvy je nepochybne to, že v centre demokratického života Únie stojí občan. Poslanci Európskeho parlamentu už nie sú „zástupc[ami] ľudu štátov, ktoré sú členmi Spoločenstva“ (články 189 a 190 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva v znení po Zmluve z Nice). V skutočnosti sú „zástupc[ami] občanov Únie“ [články 10 a 14 Zmluvy o Európskej únii (ZEU)].

⁽¹¹²⁰⁾ „Metódu Spoločenstva“ charakterizujú úlohy nadnárodných inštitúcií Únie: i) právo Komisie predkladať a vykonávať právne predpisy; ii) Európsky parlament a Rada ako spoluzákonodarcia, ktorí prijímajú právne predpisy na rovnocennom základe; ako aj iii) používanie hlasovania kvalifikovanou väčšinou v Rade. Táto metóda sa líši od rozhodovania na základe medzivládnej metódy, v rámci ktorej majú dôležitú úlohu národné vlády a ktorá sa zakladá na jednomyseľnosti.

Občania sa zúčastňujú na demokratickom živote EÚ viac než len hlasovaním vo voľbách do Európskeho parlamentu (zastupiteľská demokracia); Lisabonskou zmluvou sa zavádza koncepcia participatívnej demokracie.

V článku 10 ods. 3 ZEÚ sa každému občanovi udeľuje právo zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie. V článku 11 ZEÚ sa vymedzujú nástroje, ktoré má občan k dispozícii: inštitúcie sa musia usilovať o dialóg s jednotlivými občanmi (článok 11 ods. 1 ZEÚ), s reprezentatívnymi združeniami a občianskou spoločnosťou (článok 11 ods. 2 ZEÚ). Najmä Komisia musí viesť rozsiahle konzultácie (článok 11 ods. 3 ZEÚ). Občania majú právo iniciatívy

vyzvať Komisiu, aby Rade a Parlamentu predložila návrhy a sama prijala právne akty v prípade, že na to má právomoc. Článok 11 ods. 4 ZEÚ umožňuje jednému miliónu občanov EÚ, aby požiadali Komisiu o predloženie návrhu rovnako, ako to môžu urobiť Európsky parlament a Rada podľa článkov 225 a 241 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) (využitím svojho politického práva iniciatívy).

3. Konferencia o budúcnosti Európy

Inštitúcie EÚ zašli ešte o krok ďalej, keď v roku 2021 zvolali Konferenciu o budúcnosti Európy. Vďaka tejto konferencii s rôznymi podujatiami na regionálnej, vnútroštátnej a európskej úrovni dostali občania možnosť predložiť priamo inštitúciám konkrétne návrhy, čo by Únia mala (prípadne nemala alebo už nemala) v budúcnosti robiť.

Po roku rokovaní sa konferencia skončila 9. mája 2022. Na záverečnom ceremoniáli v Štrasburgu predsedovia Európskeho parlamentu, Komisie a Rady prijali záverečnú správu z konferencie, ktorá obsahovala 49 rozmanitých, ambiciózných a výhľadových návrhov a ktorú tvorilo 326 samostatných opatrení. Tieto návrhy venované deviatim všeobecným témam vychádzali z odporúčaní, ktoré predložili občania počas európskych panelových diskusií občanov a národných panelových diskusií občanov, ktorí prostredníctvom viacjazyčnej digitálnej platformy prispeli svojimi nápadmi.

Občania EÚ predložili veľmi konkrétne a realizovateľné návrhy, ako z Únie urobiť ešte skutočnejšiu úniu pre jej občanov, než akou je dnes. V prípade mnohých z nich majú príslušné návrhy Parlament a Rada už na stole alebo Komisia takéto návrhy čoskoro predloží. Medzi nové oblasti, ktorým sa podľa návrhov z konferencie treba venovať, patria:

- hlbšie pochopenie otázok duševného zdravia a návrhy na ich lepšie riešenie v celej Európe,
- úsilie v oblasti výživy a potravinovej bezpečnosti,
- skvalitnenie informácií o ekologickej stope a o dodržiavaní dobrých životných podmienok zvierat pri jednotlivých výrobkoch,

- koordinovaný európsky prístup k monitorovaniu darknetu,
- väčší dôraz na ťažbu kryptomeny.

Komisia predstavila podrobný prehľad toho, ako plánuje tieto návrhy vykonať ⁽¹¹²¹⁾.

Niektoré z týchto návrhov sú z inštitucionálneho hľadiska ďalekosiahle a vyžadovali by si ďalšiu štrukturálnu zmenu. V súčasnosti prebieha diskusia o tom, či by si takáto štrukturálna zmena vyžadovala zmenu zmluvy. Podľa niektorých návrhov je zmena zmluvy nevyhnutná, a to najmä na to, aby sa Únii udelili nové právomoci v oblastiach, ako sú zdravotníctvo a obrana.

Ak máme posúdiť, či a do akej miery je na vykonanie návrhov konferencie potrebná zmena zmluvy, treba pripomenúť, že rovnako ako ústavné texty členských štátov sú aj zmluvy EÚ ⁽¹¹²²⁾ živými nástrojmi. Inštitúcie EÚ a členské štáty sa v priebehu mandátu tejto Komisie dohodli plne využiť svoj potenciál pri obstarávaní miliárd vakcín pre občanov celej Európy alebo pri naštartovaní hospodárstva budúcnosti prostredníctvom nástroja NextGenerationEU. Únia si stanovila aj ambicióznú a právne záväznú cestu ku klimatickej neutralite, prepracovala pravidlá hry v digitálnom svete alebo podporila malé podniky, aby si počas pandémie mohli udržať svojich zamestnancov, prostredníctvom programu dočasnej podpory na zmiernenie rizík nezamestnanosti v núdzovej situácii (SURE). EÚ na základe súčasnej právomoci v oblasti zdravia uvedenej v ZFEÚ zriadila Úrad pre pripravenosť a reakcie na núdzové zdravotné situácie a nový rámec, ktorý možno aktivovať v čase zdravotnej krízy.

Všetko toto úsilie bolo možné vďaka politickej vôli, ktorú inštitúcie prejavili svojou súčinnosťou počas reakcie na tieto naliehavé výzvy.

V existujúcich zmluvách sa skrýva aj nevyužitý potenciál, ktorý by mohol pomôcť s riešením návrhov konferencie, najmä použitím tzv. premostovacích doložiek umožňujúcich hlasovanie kvalifikovanou väčšinou v určitých oblastiach politiky, ako sú energetika, dane, a v prípade dôležitých aspektov spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, ako sú sankcie a ľudské práva.

Zvolanie alebo nezvolanie novej európskej konferencie je politickým rozhodnutím ⁽¹¹²³⁾. Ako príspevok k politickej diskusii o budúcnosti práva EÚ je užitočné vymedziť zostávajúci potenciál zmlúv EÚ v znení zmien zavedených Lisabonskou zmluvou.

⁽¹¹²¹⁾ Európska komisia, Konferencia o budúcnosti Európy: Meniť víziu na konkrétne kroky [COM(2022) 404 final].

⁽¹¹²²⁾ Zmluvy EÚ sú Zmluva o Európskej únii, Zmluva o fungovaní Európskej únie a Zmluva o Euratome. Tieto zmluvy siahajú do čias Parížskej zmluvy (1952) a Rímskej zmluvy (1957), ktorými sa vytvorili tri európske spoločenstvá (Európske spoločenstvo uhlia a ocele, Európske hospodárske spoločenstvo, Európske spoločenstvo pre atómovú energiu – Euratom). Boli značne pozmenené Jednotným európskym aktom (1986), Maastrichtskou zmluvou (1992), Amsterdamskou zmluvou (1997), Zmluvou z Nice (2001) a Lisabonskou zmluvou (2009). Viac podrobností o ich historickom vývoji sa nachádza v úvode k tejto knihe.

⁽¹¹²³⁾ Pre stanovisko Európskeho parlamentu pozri uznesenie Európskeho parlamentu z 9. júna 2022 o výzve na zvolanie konventu na účel revízie zmlúv [2022/2705(RSP)], Štrasburg, 9. júna 2022.

4. Nevyužitý potenciál zmlúv EÚ

Nevyužitý potenciál zmlúv EÚ zahŕňa najmä tieto nástroje:

- premostovacie doložky, ktoré umožňujú prechod z jednomyseľného hlasovania na hlasovanie kvalifikovanou väčšinou v Rade a v legislatívnych oblastiach z jednomyseľného hlasovania na riadny legislatívny postup, ktorý spočíva v spolurozhodovaní medzi Radou a Európskym parlamentom,
- zmeny určitých protokolov legislatívnymi postupmi,
- cielené zmeny interných politík,
- posilnenie vonkajšej činnosti,
- využívanie článku 352 ZFEÚ (doložka flexibility),
- vytvorenie spoločnej obrany,
- rozvoj inštitucionálneho systému prostredníctvom „ústavnej praxe“.

4.1. Premostovacie doložky umožňujúce hlasovanie kvalifikovanou väčšinou a spolurozhodovanie v legislatívnych oblastiach

Zmluvy EÚ ešte stále umožňujú v prípade niektorých politických oblastí a iných právnych základov rozhodovať na základe jednomyseľného hlasovania. Z politického hľadiska sú najdôležitejšími oblasťami spoločná zahraničná a bezpečnostná politika, dane, niektoré aspekty sociálnej politiky a niektoré aspekty environmentálnej politiky, najmä environmentálne zdaňovanie. Okrem toho sa viacročný finančný rámec v súčasnosti prijíma jednomyseľným hlasovaním.

Vo všetkých týchto oblastiach je možné prejsť na hlasovanie kvalifikovanou väčšinou v Rade a v prípade legislatívnych opatrení na riadny legislatívny postup bez zmeny zmluvy, a to buď podľa osobitných premostovacích doložiek, alebo podľa všeobecnej premostovacej doložky.

4.1.1. Osobitné premostovacie doložky

Vo väčšine v oblastí, v ktorých pretrvávajú pravidlá jednomyseľného hlasovania a o ktorých sa v súčasnosti diskutuje, zahŕňajú zmluvy EÚ osobitné premostovacie doložky. Tieto doložky si vyžadujú jednomyseľné schválenie Európskou radou (v ktorej zasadať hlavy štátov a vlád členských štátov) alebo Radou (v ktorej zasadať príslušní vnútroštátni ministri), zvyčajne ⁽¹²⁴⁾ na návrh Komisie. Národné parlamenty nemajú právo veta. Jedinou výnimkou je osobitná premostovacia doložka o rodinnom práve s cezhraničnými dôsledkami.

⁽¹²⁴⁾ Nelegislatívne rozhodnutia Rady alebo Európskej rady sa prijímajú na návrh Komisie len v prípade, že sa to konkrétne uvádza v zmluve. V osobitných premostovacích doložkách pre viacročný finančný rámec v článku 312 ods. 2 ZFEÚ a spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku v článku 31 ods. 3 a 4 ZEÚ sa neustanovuje návrh Komisie.

Ide o tieto osobitné premostovacie doložky:

- sociálna politika: článok 153 ods. 2 ZFEÚ. Táto doložka bola zavedená Zmluvou z Nice,
- opatrenia v oblasti životného prostredia sú stále predmetom jednomyseľného hlasovania, najmä environmentálne dane: článok 192 ods. 2 druhý pododsek ZFEÚ. Táto doložka bola zavedená Maastrichtskou zmluvou,
- spoločná zahraničná a bezpečnostná politika: článok 31 ods. 3 a 4 ZEÚ. Táto doložka bola zavedená Lisabonskou zmluvou,
- rodinné právo s cezhraničnými dôsledkami: článok 81 ods. 3 druhý pododsek ZFEÚ. Táto doložka bola zavedená Lisabonskou zmluvou.

Okrem toho existuje „prierezová“ osobitná premostovacia doložka, ktorá sa týka posilnenej spolupráce, konkrétne článok 333 ZFEÚ, a ktorá bola zavedená Lisabonskou zmluvou. Ide o zaujímavý nástroj, ktorý sa v súčasných diskusiách často prehliada. V určitých oblastiach politiky, ktoré sú stále predmetom jednomyseľného hlasovania (napr. dane), ak jeden alebo niekoľko členských štátov namieta proti prijatiu ďalších opatrení, ostatné členské štáty by mohli najprv nadviazať posilnenú spoluprácu a potom jednomyseľne rozhodnúť, že na danú oblasť politiky sa bude vzťahovať hlasovanie kvalifikovanou väčšinou v Rade a spolurozhodovanie medzi Radou a Európskym parlamentom.

V neposlednom rade je osobitným prípadom viacročný finančný rámec. Je vyňatý zo všeobecnej premostovacej doložky, ale má osobitnú premostovaciu doložku v článku 312 ods. 2 ZFEÚ. Táto premostovacia doložka bola zavedená Lisabonskou zmluvou.

4.1.2. Všeobecná premostovacia doložka v článku 48 ods. 7 Zmluvy o Európskej únii

Okrem osobitných premostovacích doložiek uvedených v predchádzajúcom texte článok 48 ods. 7 ZEÚ umožňuje Európskej rade prijať na základe jednomyseľného hlasovania rozhodnutie o uplatňovaní hlasovania kvalifikovanou väčšinou namiesto jednomyseľného hlasovania alebo (v legislatívnych záležitostiach) namiesto mimoriadneho legislatívneho postupu použiť riadny legislatívny postup (z čoho vyplýva hlasovanie kvalifikovanou väčšinou a spolurozhodovanie s Európskym parlamentom). Túto všeobecnú premostovaciu doložku možno uplatňovať vo všetkých oblastiach zmlúv s výnimkou rozhodnutí s vojenskými a obrannými dôsledkami, rozhodnutí v oblasti vlastných zdrojov Únie, viacročného finančného rámca, doložky flexibility v článku 352 ZFEÚ a postupov v prípade porušenia základných hodnôt v článku 7 ZEÚ. Na rozdiel od osobitných premostovacích doložiek všeobecná premostovacia doložka v článku 48 ods. 7 ZEÚ priznáva každému národnému parlamentu právo veta, ktoré si môže uplatniť do šiestich mesiacov od prijatia rozhodnutia Európskej rady.

V niekoľkých oblastiach, o ktorých sa vedú diskusie, možno prechod z jednomyseľného hlasovania na hlasovanie kvalifikovanou väčšinou dosiahnuť pomocou jednej z osobitných

premostovacích doložiek. Platí to najmä v prípade rozhodnutí v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky.

V praxi sú dôležitými oblasťami, v ktorých na prechod z jednomyselného hlasovania na hlasovanie kvalifikovanou väčšinou možno dosiahnuť len pomocou všeobecnej premostovacej doložky, dane (iné ako environmentálne dane) a antidiskriminačné právne predpisy (článok 19 ods. 1 ZFEÚ). Ďalšou alternatívou pre tieto oblasti je cesta „posilnenej spolupráce“ podľa článku 333 ZFEÚ uvedená v predchádzajúcej časti.

4.1.3. Skoršie návrhy Komisie na použitie premostovacích doložiek

Komisia v rokoch 2018 a 2019 vydala viacero oznámení, v ktorých navrhuje použiť premostovacie doložky. Európska Rada (v prípade návrhov na použitie všeobecnej premostovacej doložky) ani Rada (v prípade návrhov využívajúcich osobitnú premostovaciu doložku) zatiaľ žiadne z nich nevyužila.

V prvom oznámení sa navrhuje aktivácia osobitnej premostovacej doložky článku 31 ods. 3 ZEÚ s cieľom uplatniť hlasovanie kvalifikovanou väčšinou na tri druhy rozhodnutí v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky ⁽¹¹²⁵⁾:

- reštriktívne opatrenia (sankcie),
- civilné misie v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky,
- otázky ľudských práv na multilaterálnych fórach.

Druhé oznámenie sa zaoberá problémami spojenými s jednomyselnosťou v oblasti daňovej politiky. Ustanovuje sa v ňom „postupný a cielený prechod“ na hlasovanie kvalifikovanou väčšinou prostredníctvom premostovacích doložiek ⁽¹¹²⁶⁾. Konkrétne sa v ňom navrhuje postupný postup v štyroch krokoch: po prvé uplatňovať hlasovanie kvalifikovanou väčšinou v prípade opatrení, ktoré nemajú priamy vplyv na daňové základy či sadzby členských štátov alebo na ich práva zdaňovať, no majú zásadný význam pre boj proti daňovým podvodom, daňovým únikom a vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam (najmä na administratívnu spoluprácu); po druhé uplatniť hlasovanie kvalifikovanou väčšinou v prípade daní podporujúcich určité ďalšie ciele politiky (boj proti zmene klímy, ochrana životného prostredia alebo zlepšenie verejného zdravia alebo dopravnej politiky); po tretie uplatniť hlasovanie kvalifikovanou väčšinou v prípade dane z pridanej hodnoty; po štvrté uplatniť hlasovanie kvalifikovanou väčšinou na zvyšné aspekty daňovej politiky.

V treťom oznámení sa navrhuje použiť premostovacie doložky na zdaňovanie energie ⁽¹¹²⁷⁾.

⁽¹¹²⁵⁾ Európska komisia, oznámenie Komisie: Silnejší globálny aktér: efektívnejšie rozhodovanie v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky EÚ [COM(2018) 647 final].

⁽¹¹²⁶⁾ Európska komisia, oznámenie Komisie: Efektívnejšie a demokratickejšie rozhodovanie v oblasti daňovej politiky EÚ [COM(2019) 8 final].

⁽¹¹²⁷⁾ Európska komisia, oznámenie Komisie: Efektívnejšie a demokratickejšie rozhodovanie v rámci politiky EÚ v oblasti energetiky a klímy [COM(2019) 177 final].

Posledné oznámenie otvorilo diskusiu o možnom použití premostovacích doložiek v oblasti sociálnej politiky a hlasovanie kvalifikovanou väčšinou sa v ňom konkrétne navrhuje len v súvislosti s dvomi položkami (antidiskriminačné právne predpisy a odporúčania Rady týkajúce sa sociálneho zabezpečenia a sociálnej ochrany pracovníkov) ⁽¹¹²⁸⁾.

4.2. Zmeny určitých protokolov vrátane Protokolu č. 12 o postupe pri nadmernom deficite

Zmluvy EÚ umožňujú zmenu určitých protokolov buď na základe mimoriadneho legislatívneho postupu, alebo na základe riadneho legislatívneho postupu bez potreby ratifikácie na vnútroštátnej úrovni. Z politického hľadiska je najvýznamnejším príkladom možnosť zmeny Protokolu č. 12 o postupe pri nadmernom deficite podľa článku 126 ods. 14 ZFEÚ jednomyseľným hlasovaním v Rade na základe mimoriadneho legislatívneho postupu. Ostatné protokoly, ktoré môže zmeniť väčšina zákonodarca EÚ, sú protokoly, ktorými sa stanovuje štatút Súdneho dvora, Európskej centrálnej banky a Európskej investičnej banky.

4.3. Zmeny interných politík

V zmluvách EÚ sa stanovuje možnosť zmeniť rozsah pôsobnosti politík, v ktorých sa inštitúciám EÚ udeľujú právomoci zjednodušeným spôsobom. Možno sa pritom odvolať konkrétne na všeobecnú premostovaciu doložku v článku 48 ods. 6 ZEÚ a na viaceré konkrétne ustanovenia ZFEÚ.

4.3.1. Všeobecná doložka v článku 48 ods. 6 Zmluvy o Európskej únii

Na základe článku 48 ods. 6 ZEÚ sa Európska rada na návrh niektorého členského štátu, Európskeho parlamentu alebo Komisie poveruje jednomyseľným prijatím rozhodnutia, ktorým sa menia ktorékoľvek ustanovenia tretej časti ZFEÚ – politiky a vnútorná činnosť Únie. Nadobudnutie účinnosti takéhoto rozhodnutia podlieha schváleniu všetkými členskými štátmi. Treba zdôrazniť, že právomoci priznané Únii na základe zmlúv EÚ nemožno pomocou tohto nástroja rozšíriť. Znamená to, že toto ustanovenie nemožno použiť napríklad na „zlepšenie“ existujúcich právomocí EÚ v oblastiach zdravotníctva alebo sociálnej politiky ⁽¹¹²⁹⁾. Súdny dvor má právomoc overiť dodržiavanie tohto obmedzenia ⁽¹¹³⁰⁾.

⁽¹¹²⁸⁾ Európska komisia, oznámenie Komisie: Identifikácia oblastí, kde by sa mal posilniť prechod na hlasovanie kvalifikovanou väčšinou [COM(2019) 186 final].

⁽¹¹²⁹⁾ Toto ustanovenie sa uplatnilo na zmenu článku 136 ZFEÚ s cieľom zaviesť možnosť pre členské štáty, ktoré sú členmi eurozóny, aby vytvorili Európsky mechanizmus pre stabilitu [rozhodnutie Európskej rady z 25. marca 2011, ktorým sa mení a dopĺňa článok 136 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v súvislosti s mechanizmom pre stabilitu pre členské štáty, ktorých menou je euro (Ú. v. EÚ L 91, 6.4.2011, s. 1)].

⁽¹¹³⁰⁾ Rozsudok z 27. novembra 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756.

4.3.2. Osobitné ustanovenia v Zmluve o fungovaní Európskej únie

Na základe článku 25 ZFEÚ sa Rada, konajúc jednomyseľne a po udelení súhlasu Európskeho parlamentu, poveruje posilnením alebo doplnením práv udelených európskym občanom vymenovaných v článku 20 ods. 2 ZFEÚ.

Na základe článku 83 ods. 1 ZFEÚ sa Rada, konajúc jednomyseľne a po udelení súhlasu Európskeho parlamentu, poveruje doplnením zoznamu závažných trestných činov s cezhraničným rozmerom zriadeným v tomto ustanovení o nové položky. Tento mechanizmus sa v praxi stáva dôležitým: Rada nedávno odsúhlasila zahrnutie obchádzania a porušovania reštriktívnych opatrení EÚ na zoznam ⁽¹¹³¹⁾. Komisia koncom roka 2021 takisto navrhla zahrnúť do zoznamu nenávisťné prejavy a trestné činy z nenávisti ⁽¹¹³²⁾.

Na základe článku 86 ods. 4 ZFEÚ sa Európska rada, ktorá sa uznáva jednomyseľne a po udelení súhlasu Európskeho parlamentu a po porade s Komisiou, poveruje zmenou článku 86 ods. 1 a 2 ZFEÚ s cieľom rozšíriť právomoci a mandát Európskej prokuratúry.

4.4. Posilnenie vonkajšej činnosti

Okrem používania premostovacích doložiek v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (pozri oddiel 4.1.3) pravidlá ustanovené v Lisabonskej zmluve umožňujú výrazné posilnenie vonkajšej činnosti Únie v porovnaní so súčasnou praxou bez zmeny zmluvy.

Po prvé, mohla by sa ukončiť prax „voliteľnej zmiešanosti“. Pojem voliteľná zmiešanosť označuje túto situáciu: Komisia navrhne, aby Únia uzavrela určitú medzinárodnú dohodu, ktorá patrí do oblasti spoločnej právomoci Únie a členských štátov. Únia si však túto právomoc ešte neuplatnila tak, aby pokrývala všetky oblasti, na ktoré sa táto medzinárodná dohoda vzťahuje. V takej situácii môže Rada na základe hlasovania kvalifikovanou väčšinou ⁽¹¹³³⁾ rozhodnúť, že na účely uzavretia medzinárodnej dohody sa uplatní spoločná právomoc. Rada môže následne prijať rozhodnutia o podpísaní a uzavretí dohody na základe hlasovania kvalifikovanou väčšinou ⁽¹¹³⁴⁾. Okrem toho netreba, aby členské štáty túto medzinárodnú dohodu ratifikovali. Stačí, aby ju schválila Rada a aby Európsky parlament udelil súhlas.

⁽¹¹³¹⁾ Komisia 25. mája 2022 predložila návrh rozhodnutia Rady o doplnení porušenia reštriktívnych opatrení Únie k oblastiam trestnej činnosti stanoveným v článku 83 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie [COM(2022) 247 final]. Rada tento návrh schválila 30. júna 2022. Jeho znenie čaká na schválenie Európskym parlamentom a očakáva sa, že nadobudne účinnosť v októbri 2022.

⁽¹¹³²⁾ Európska komisia, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade: Inkluzívnejšia Európa s vyššou mierou ochrany: rozšírenie zoznamu trestných činov v EÚ o nenávisťné prejavy a trestné činy páchané z nenávisti [COM(2021) 777 final].

⁽¹¹³³⁾ S výnimkou prípadu, že táto medzinárodná dohoda patrí medzi situácie, v ktorých sa vyžaduje jednomyseľné hlasovanie podľa článku 218 ods. 8 druhého pododseku ZFEÚ.

⁽¹¹³⁴⁾ Rozsudok z 5. decembra 2017, Nemecko/Rada („COTIF“), C-600/14, EU:C:2017:935, bod 68.

Rada túto možnosť v súčasnosti využíva len veľmi zriedkavo a namiesto toho medzinárodné dohody uzatvára ako zmiešané dohody, t. j. medzinárodné dohody, ktorých stranami sa stávajú Únia aj jej členské štáty. Nevýhodou používania tejto voliteľnej zmiešanosti je, že Rada sa fakticky vždy uznáša jednomyselne a že dohodu musia ratifikovať všetky členské štáty ⁽¹¹³⁵⁾.

Po druhé, v prípade medzinárodných organizácií, ktoré sa zaoberajú oblasťami politiky (výlučne alebo aspoň prevažne) patriacimi do právomoci EÚ (či už výlučne, alebo spoločnej), by EÚ a jej členské štáty mali zaistiť, aby sa EÚ stala buď riadnym členom (a aby v prípade niektorých organizácií nahradila členské štáty), alebo aspoň pozorovateľom s právom vyjadriť sa a konať v mene členských štátov EÚ. EÚ by to umožnilo účinne uplatňovať vonkajšie aspekty určitých kľúčových politík. Medzi významné príklady patria hospodárska a menová politika (účasťou na Medzinárodnom menovom fonde) alebo politika v oblasti zdravotníctva (účasťou na Svetovej zdravotníckej organizácii). Okrem toho by sa mal zefektívniť spôsob, akým sa v medzinárodných organizáciách majú prijímať stanoviská v mene EÚ (alebo EÚ a jej členských štátov), aby sa zaistila účinná činnosť (ktorá často chýba aj v prípade organizácií, ktorých je EÚ riadnym členom, ako napríklad Organizácia OSN pre výživu a poľnohospodárstvo).

Treba pripomenúť, že Komisia v roku 2015 na základe článku 138 ZFEÚ predložila návrh rozhodnutia Rady zameraného na postupné vytvorenie jednotného zastúpenia eurozóny v rámci Medzinárodného menového fondu ⁽¹¹³⁶⁾. Rada o tomto návrhu zatiaľ nerokovala.

4.5. Spoločná obrana

V článku 42 ods. 2 ZEÚ sa stanovuje toto:

Spoločná bezpečnostná a obranná politika zahŕňa postupné vymedzenie spoločnej obrannej politiky Únie. Tá povedie k spoločnej obrane, keď o tom jednomyselne rozhodne Európska rada. V takom prípade Európska rada odporučí členským štátom prijať toto rozhodnutie v súlade s ich príslušnými ústavnými požiadavkami.

Toto ustanovenie umožňuje vytvorenie spoločnej obrany pre Úniu.

4.6. Používanie článku 352 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

Článok 352 ZFEÚ tvorí doložka flexibility. Uvádza sa v ňom:

Ak sa preukáže, že v rámci politík vymedzených v zmluvách je na dosiahnutie niektorého z cieľov uvedených v zmluvách nevyhnutná činnosť Únie a zmluvy na to neposkytujú

⁽¹¹³⁵⁾ Súdny dvor rozhodol, že neexistuje právna požiadavka čakať na „spoločnú dohodu“ členských štátov pred tým, než sa pristúpi k hlasovaniu kvalifikovanou väčšinou v Rade s cieľom schváliť medzinárodnú dohodu v mene EÚ; pozri stanovisko 1/19 Súdného dvora zo 6. októbra 2021 k Istanbulskému dohovoru, body 229 – 274.

⁽¹¹³⁶⁾ Európska komisia, návrh rozhodnutia Rady, ktorým sa stanovujú opatrenia na postupné vytvorenie jednotného zastúpenia eurozóny v rámci Medzinárodného menového fondu [COM(2015) 603 final].

potrebné právomoci, prijme Rada jednomyselne na návrh Komisie a po udelení súhlasu Európskeho parlamentu vhodné ustanovenia. [...]

Opatrenia založené na tomto článku nesmú zahŕňať harmonizáciu zákonov a iných právnych predpisov členských štátov v prípadoch, v ktorých zmluvy takúto harmonizáciu vylučujú.

Toto ustanovenie sa častejšie používalo v prvých rokoch integrácie EÚ. Vysvetlením je najmä skutočnosť, že v súčasnosti má Únia výslovné právomoci v oveľa väčšom počte oblastí než v jej počiatkoch, ale takisto aj skutočnosť, že jeho používanie sťažujú ústavné požiadavky v niektorých členských štátoch.

Jedným významným návrhom, ktorý Komisia predložila v roku 2017 na základe článku 352 ZFEÚ, je návrh na začlenenie Európskeho mechanizmu pre stabilitu do práva EÚ ako Európsky menový fond. Rada o tomto návrhu zatiaľ nerokovala.

4.7. Rozvoj inštitucionálneho systému Európskej únie prostredníctvom „ústavnej praxe“

Členské štáty EÚ a inštitúcie EÚ môžu inštitucionálny systém EÚ ďalej rozvíjať prostredníctvom svojej ústavnej praxe bez formálnej zmeny zmluvy. Existuje niekoľko príkladov.

Prvým je diskusia o tzv. *Spitzenkandidaten*. V článku 17 ods. 7 ZEÚ sa stanovuje, že Európska rada pri nominácii kandidáta na funkciu predsedu Komisie „zohľadní“ výsledky volieb do Európskeho parlamentu. Tohto kandidáta musí schváliť Európsky parlament. Je možné, že v budúcnosti sa môže zaužívať ústavná prax, v rámci ktorej bude Európska rada pojem „zohľadňovať“ vykladať závažnejšie a nominuje hlavného kandidáta európskej politickej strany, ktorá získa vo voľbách do Európskeho parlamentu najväčší počet hlasov, za predpokladu, že získa potrebnú podporu v Európskom parlamente ⁽¹¹³⁷⁾.

Druhým príkladom je návrh Európskeho parlamentu na zriadenie systému nadnárodných kandidátnych listín na účely voľby (malého) počtu poslancov Európskeho parlamentu. V závislosti od jeho presných prvkov by sa mohol uskutočniť bez zmeny zmluvy ⁽¹¹³⁸⁾.

Tretím príkladom je právo na iniciatívu Európskeho parlamentu a Rady. Obaja spoluzákondarcovia už môžu požiadať Komisiu o predloženie legislatívneho návrhu podľa článkov 225 a 241 ZFEÚ

⁽¹¹³⁷⁾ Viac podrobností sa nachádza v odporúčaní Komisie 2013/142/EÚ o posilnení demokratického a účinného priebehu volieb do Európskeho parlamentu (Ú. v. EÚ L 79, 21.3.2013, s. 29).

⁽¹¹³⁸⁾ Európsky parlament, uznesenie Európskeho parlamentu z 3. mája 2022 o návrhu nariadenia Rady o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu, ktorým sa zrušuje rozhodnutie Rady (76/787/ESUO, EHS, Euratom) a Akt o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu pripojený k tomuto rozhodnutiu [2020/2220(INL)].

(využitím svojho práva politickej iniciatívy). Predsedníčka Komisie prijala politický záväzok predložiť návrh v zásade zakaždým, keď oň Európsky parlament požiada ⁽¹¹³⁹⁾.

V minulosti sa diskutovalo o to, či by funkciu predsedu Euroskupiny a funkciu podpredsedu Európskej komisie mohla na základe súčasných zmlúv zastávať tá istá osoba ⁽¹¹⁴⁰⁾. V tejto diskusii existujú právne argumenty za aj proti.

V neposlednom rade by Komisia mohla bez zmeny zmluvy realizovať aj myšlienku dať panelovým diskusiám občanov možnosť formulovať odporúčania pred predložením kľúčových legislatívnych iniciatív.

5. Záver

Za posledných 70 rokov právo Únie nielenže prerástlo z hospodárskeho práva do mnohých iných oblastí, ale najmä prinieslo veľmi konkrétne výsledky. Dnes je EÚ silnejšia a má väčší vplyv než kedykoľvek predtým. Ak sa má zaistiť, aby EÚ účinne chránila svojich občanov, životné prostredie a klímu a naďalej bola dôležitým hráčom na svetovej scéne, tento proces musí pokračovať – a aj bude pokračovať, za predpokladu, že EÚ bude naďalej odhodlaná brániť svoje hodnoty.

Reakcie EÚ na nedávne krízové situácie, najmä na krízu spôsobenú pandémiou COVID-19 a útočnú vojnu Ruska proti Ukrajine, ukázali, že vďaka silnej politickej vôli vedúcich predstaviteľov je právo EÚ silným a účinným nástrojom na reakciu na nové a nepredvídané krízové situácie.

Bez ohľadu na to, kadiaľ v budúcnosti povedie cesta práva EÚ, je EÚ dynamickým a prispôsobivým projektom. Posledných 70 rokov práva EÚ prinieslo občanom EÚ veľmi konkrétne výsledky, na ktoré môžeme byť hrdí.

⁽¹¹³⁹⁾ Ursula von der Leyen, *Ambicióznější Únia: Můj plán pro Evropu – Politické usmernenia pre budúcu Európsku komisiu 2019 – 2024*, s. 20: „Zaväzujem sa, že v situácii, keď Parlament rozhodnutím väčšiny svojich členov prijíma uznesenia, v ktorých od Komisie požaduje, aby predložila legislatívne návrhy, budem reagovať legislatívnym aktom pri plnom rešpektovaní zásad proporcionality, subsidiarity a lepšej tvorby práva.“

⁽¹¹⁴⁰⁾ Táto myšlienka zaznela najmä v Správe predsedu Komisie Junckera o stave Únie z 13. septembra 2017 (Jean-Claude Juncker, Správa o stave Únie z roku 2017, SPEECH/17/3165, Štrasburg, 13. septembra 2017) a rozvinula ju Európska komisia, oznámenie Komisie: Európsky minister hospodárstva a financií [COM(2017) 823 final].

OBRÁŤTE SA NA EÚ

Osobne

V rámci celej EÚ existujú stovky centier Europe Direct. Adresu centra najbližšieho k vám nájdete online (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_sk).

Telefonicky alebo písomne

Europe Direct je služba, ktorá odpovedá na vaše otázky o Európskej únii. Túto službu môžete kontaktovať:

- prostredníctvom bezplatného telefónneho čísla: 00 800 6 7 8 9 10 11 (niektorí operátori môžu tieto hovory spoplatňovať),
- prostredníctvom štandardného telefónneho čísla: +32 22999696,
- prostredníctvom formulára na: european-union.europa.eu/contact-eu/write-us_sk.

VYHĽADÁVANIE INFORMÁCIÍ O EÚ

Online

Informácie o Európskej únii sú dostupné vo všetkých úradných jazykoch Európskej únie na webovej stránke Europa (european-union.europa.eu).

Publikácie EÚ

Publikácie EÚ si môžete prezrieť alebo objednať na webovej stránke:

op.europa.eu/sk/publications. Ak chcete získať viac výtlačkov bezplatných publikácií, obráťte sa na službu Europe Direct alebo vaše miestne informačné centrum (european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_sk).

Právo EÚ a súvisiace dokumenty

Prístup k právnym informáciám z EÚ vrátane všetkých právnych predpisov EÚ od roku 1951 vo všetkých úradných jazykoch nájdete na webovej stránke EUR-Lex (eur-lex.europa.eu).

Otvorené údaje EÚ

Portál data.europa.eu poskytuje prístup k otvoreným súborom údajov – datasetom z inštitúcií, orgánov a agentúr EÚ. Dáta možno stiahnuť a opätovne bezplatne použiť na komerčné aj nekomerčné účely. Portál poskytuje prístup aj k mnohým súborom údajov – datasetom z európskych krajín.



Úrad pre vydávanie publikácií
Európskej únie