

MOŽNOSTI JEDNOTLIVCA V KONANÍ O PORUŠENÍ ÚNIOVÉHO PRÁVA PODĽA ČL. 258 A 260 ZFEÚ ALEBO AKO UROBIŤ Z VODY COCA-COLU

MIROSLAV SLAŠŤAN

Faculty of Law, Pan European University (Department of International and European Law), Slovak Republic

Abstract in original language

Napriek samotnej konštrukcii práv a povinností fyzických a právnických osôb, vrátane systému garancií práv občanov Únie, ktoré z práva EÚ vyplývajú, neumožňujú zakladajúce zmluvy jednotlivcom zasahovať priamo do konania o porušení únievého práva, podľa čl. 258 až 260 Zmluvy o fungovaní EÚ. V súvislosti s realizáciou týchto ustanovení však jednotlivci majú k dispozícii Európskou komisiou vytvorený inštitút sťažnosti, ktorá aj prostredníctvom neho zabezpečuje uplatňovanie práva EÚ v zmysle čl. 17 ods. 1 Zmluvy o EÚ. Práve narastajúca iniciatíva jednotlivcov ovplyvnila vytvorenie mechanizmu, ktorý aj napriek absencii právneho základu plní najmä prevenčnú funkciu voči rôznym formám porušovania únievého práva unikajúceho pozornosti inštitúcií EÚ. Keďže celé predsúdne i súdne konanie o porušení únievého práva členskými štátmi je v rukách Európskej komisie, aj inštitút sťažnosti podlieha politickým modifikáciám tam, kde ostro podkopáva jej diskrečné právomoci.

Key words in original language

Právo EÚ; konanie o porušení povinnosti podľa čl. 258 až 260 ZFEÚ; Európska komisia; diskrečné právomoci; individuálna sťažnosť.

Abstract

Despite construction of rights and duties of individuals, including system of guarantees of EU citizens, which results from EU Law, Founding Treaties do not allow directly intervene to the infringement proceeding under Art. 258 – 260 Treaty on functioning of the EU by private individuals. According to realization of these provisions individuals has institute of complaint, created by the European Commission, which is also one of its mechanism for guarding of application of EU Law under Art. 17 para.1 Treaty on European Union. Just progressive development of individual initiative has influenced establishing of mechanism, which has despite of lack of its legal base, preventive function against various form of EU Law infringement, which is out of Commissions range. As whole pre-judicial and judicial stage of infringement proceeding is in hands of European Commission, moreover institute of complaint is liable to political modifications in those areas, where hardly undermine its discretionary power.

Key words

EU Law; Infringement proceedings under Art. 258 – 260 TFEU; European Commission; Discretionary power; individual complaint.

1. ÚČINNÁ SÚDNA OCHRANA ÚNIOVÝCH PRÁV

Vymáhateľnosť práva Európskej únie zohráva dôležitú právnu a politickú otázku nielen na nadnárodnej úrovni inštitucionálneho systému Európskej únie (EÚ, Únia), ale i na vnútroštátnej úrovni jednotlivých členských štátov. Obe úrovne pritom upravujú zisťovanie, rozhodovanie o porušení a spôsob nápravy nesprávne uplatňovaného únieového práva viacerými prostriedkami rôznej povahy a účinnosti, z ktorých kľúčovú zohráva práve súdna ochrana, ako prostriedok ultima ratio.

Tak únieová zásada na účinnú súdnu ochranu, ako aj vnútroštátne základné právo na súdnu ochranu majú svoj predobraz v ustanoveniach čl. 13 (právo na účinný prostriedok nápravy) a čl. 6 (právo na spravodlivé súdne konanie) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950 v znení protokolu č. 14, ktorým sú všetky členské štáty EÚ viazané (Slovenská republika a Česká republika od 18. marca 1992). Z uvedeného dôvodu je súdna ochrana porušovania práva EÚ prepojená aj s ďalším nadnárodným súdnym mechanizmom, ktorý vytvára Európsky súd pre ľudské práva.¹

Obe všeobecné právne zásady sú prepojené s ďalšími zásadami odvodenými buď v rámci práva Únie (napr. zásada prednosti, zásada priameho účinku a pod.), alebo pramena z vnútroštátnych právnych systémov (napr. zásada proporcionality, zásada zákazu retroaktivity, zásada dobrej správy, ne bis in idem, zásada náhrady škody za porušené právo, zákazu bezdôvodného obohatenia a pod.), s ktorými sú rovnocenné, alebo ktoré ich bližšie špecifikujú (napr. zásada iura novit curia, zásada zákonnosti sankcií, a pod.).

Vo svojom oznámení zo septembra 2007² Komisia konštatovala, že „Európska únia má právny základ, mnohé zo svojich politík realizuje prostredníctvom právnych predpisov a je viazaná dodržiavaním zásady právneho štátu. Úspech pri dosahovaní jej početných cieľov, ktoré sú *stanové v zmluvách a právnych predpisoch, závisí od účinného uplatňovania práva Spoločenstva v jednotlivých členských štátoch. Právne predpisy*

¹ Pozri tiež náčrt vzájomného prepojenia oboch súdnych systémov Siman, M.: Vzájemné vzťahy medzi judikatúrou luxemburských súdov a štrasburského súdu v oblasti ľudských práv. In: Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2008. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Práv UK, 2008, s. 200 nasl.

² Pozri oznámenie Komisie - Európa výsledkov – uplatňovanie práva spoločenstva, KOM(2007)0502 v konečnom znení, 5.9. 2007, zdroj: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0502:FIN:SK:HTML>.

neplnia svoj účel, ak sa riadne neuplatňujú a nevymáhajú.“ Komisia tiež zvýraznila, že „Hlavnú zodpovednosť za správne a včasné uplatňovanie zmlúv o EÚ a právnych predpisov majú členské štáty. Sú zodpovedné za priame uplatňovanie práva Spoločenstva, za uplatňovanie svojich právnych predpisov implementujúcich právo Spoločenstva a za mnohé administratívne rozhodnutia prijaté na základe týchto právnych predpisov. Významnú úlohu pri zabezpečovaní rešpektovania práva majú aj vnútroštátne súdy, ktoré okrem iného v prípade potreby postúpia vec Súdnemu dvoru³, na rozhodnutie o prejudiciálnej otázke“.

Povinnosť vnútroštátnych orgánov dodržiavať a aplikovať únieové právo vyplýva zo zásady pacta sunt servanda a zo zásady únieovej lojality (lojálnej spolupráce), ktoré sú zakotvené v článku 4 ods. 3 Zmluvy o EÚ (bývalý článok 10 ZES) a na základe ktorých sú členské štáty jednak aktívne povinné prijať všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie plnenia záväzkov vyplývajúcich zo zmluvy alebo z činnosti inštitúcií Únie a jednak pasívne povinné zdržať sa akýchkoľvek opatrení, ktoré by mohli ohroziť dosiahnutie cieľov zmluvy, alebo ktoré by mohli ohroziť reálny účinok únieového práva (napr. Inno, 13/77, 16.11.1977, Zb. s. 2115, bod 31).

2. AKTÍVNA LEGITIMÁCIA JEDNOTLIVCOV V KONANIACH VOČI ČLENSKÝM ŠTÁTOM PORUŠUJÚCICH PRÁVO EÚ

Súdnu ochranu voči porušovaniu práva EÚ zo strany členských štátov, t. j. použiteľnosť súdnych prostriedkov právnej ochrany⁴ možno podľa kritérií teritoriality súdu a aktívnej legitimácie jednotlivcov, členiť na súdnu ochranu poskytovanú:

a) Súdnym dvorom Európskej únie, ktorý zabezpečuje univerzálnu a rozsahom neobmedzenú ochranu únieového práva voči konaniu všetkých členských štátov podľa čl. 258 až 260 ZFEÚ, ktorá je však z hľadiska aktívne legitimovaného subjektu v konaní pred Súdnym dvorom EÚ pre jednotlivcov vylúčená a vyhradená len inštitúciám EÚ (Európskej komisii), resp. inému členskému štátu alebo pôsobí len ako ochrana nepriama (subsidiárna a incidenčná), ktorá prostredníctvom prejudiciálneho konania podľa čl. 267 ZFEÚ napomáha vnútroštátnemu súdu v hlavnom konaní

³ K aktuálnemu názvosloviu luxemburských súdov pozri: Stehlík, V.: K reformě soudního systému EU na základě Lisabonské smlouvy. In: Mířníky práva v stredoeurópskom priestore 2008. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Práv UK, 2008, s. 192.

⁴ Pozri tiež: Sehnálek, D.: Sanctions in International and European Law. In *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 325-334.

efektívne a priamo zabezpečiť súdnu ochranu pre jednotlivcov (tzv. **centralizovaná súdna ochrana**⁵) a

b) vnútroštátnymi súdmi, jednak všeobecnými súdmi, ako aj špeciálnymi súdnymi orgánmi, vrátane ústavných súdov, ktoré poskytujú primárnu ochranu práv porušovaných členskými štátmi pre fyzické a právnické osoby v medziach vnútroštátnych občianskych a správnych súdnych procesných predpisov (tzv. **decentralizovaná súdna ochrana**).

Jeden zo základných rozdielov medzi centralizovanou a decentralizovanou súdnou ochranou voči porušovaniu únievého práva zo strany orgánov členských štátov je **aktívna legitímácia** súkromných fyzických a právnických osôb (jednotlivcov).

V rámci decentralizovanej súdnej ochrany poskytovanej vnútroštátnymi súdmi je vlastná iniciatíva jednotlivcov nevyhnutným prvkom spočívajúcim na ich výlučnom rozhodnutí. Môže predstavovať napríklad podanie žaloby na náhradu škodu voči Ministerstvu spravodlivosti alebo inému ústrednému orgánu štátnej správy, ak v dôsledku nesprávneho prebratia smernice Európskej únie alebo ak v dôsledku nedodržania lehoty určenej na jej prebratie vznikla škoda pri výkone verejnej moci v oblasti štátnej správy, ktorá patrí do pôsobnosti tohto ministerstva alebo tohto ústredného orgánu štátnej správy, podľa ust. § 4 ods. 1 písm. d) zákona č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zásada zodpovednosti členského štátu za škody, ktoré spôsobil jednotlivcom z dôvodu porušenia únievého práva, je súčasťou systému Zmluvy o fungovaní Európskej únie a tým aj únievého právneho poriadku (naposledy napr.: C-445/06, Danske Slagterier, 24.3.2009, bod 19). Členské štáty sú preto povinné nahradiť fyzickým a právnickým osobám škodu spôsobenú porušením únievého práva (Jonkman, C-231 až 233/06, 21.6.2007, Zb. s. I-5149, bod 40).⁶ Hoci skúmanie splnenia podmienok vzniku zodpovednosti členského štátu za škodu spôsobenú porušením únievého práva prináleží vnútroštátnemu súdu, Súdny dvor EÚ predsa len môže upresniť určité okolnosti, ktoré vnútroštátne súdy pri posudzovaní týchto podmienok musia zohľadniť. Súdny dvor v tejto súvislosti vymedzil podmienky vzniku zodpovednosti za škodu (Stockholm Lindöpark, C-150/99, 18.1.2001, Zb. s. I-493, bod 38; Synthos, C-452/06, 16.10.2008, Zb.

⁵ Uvedený centrálny model súdnej ochrany únievého práva má teda základy v obligatórnej a výlučnej právomoci Súdneho dvora postihovať porušovanie záväzkov štátov, ktoré im vyplývajú z členstva v Únii, vrátane uplatnenia významných kontrolných právomocí Komisie.

⁶ Pozri tiež: Valdhans, J.: Náhrada škody v režimu Vídeňskej úmluvy. Právni fórum, Praha : ASPI, 2008, 8, s. 342 až 350.

s. I-7681, body 35 a 36). Vzhľadom na zásadu procesnej voľnosti nemá Súdny dvor právomoc kvalifikovať žaloby podávané na vnútroštátne súdy. Definovanie povahy a právneho základu žaloby (napr. žaloby o vydanie bezdôvodného obohatenia alebo žaloby o náhradu škody) je v rukách žalobcu pod prípadným dohľadom vnútroštátneho súdu (Test Claimants CFC, C-201/05, Uz. 23.4.2008, Zb. s. I-2875, bod 111).⁷

Bez ďalšieho vymedzenia postavenia a možností jednotlivcov v rámci decentralizovanej súdnej ochrany práva EÚ len dodajme, že táto nie je jednoznačná a vždy účinná. Napríklad jedným z problémov v aplikačnej praxi predstavuje vymedzenie „dostatočne závažného“ porušenia únieového práva, ktoré Súdny dvor posudzuje na základe viacerých znakov (Köbler, C-224/01, 30.9.2003, Zb. s. I-10239) ako nevyhnutné podmienku vzniku zodpovednosti štátu a porušenie únieového práva.

Opačná je konštrukcia aktívnej legitímácie jednotlivcov v rámci centralizovanej súdnej ochrany. V rámci oboch konaní pred Súdnym dvorom EÚ zabezpečujúcich súdnu ochranu voči členským štátom je priame iniciovanie súdneho konania vylúčené. Súdny dvor konštatuje, že v rámci prejudiciálneho konania „systém vytvorený článkom 267 ZFEÚ zakladá s cieľom zabezpečiť jednotu výkladu práva Únie v členských štátoch priamu spoluprácu medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi, a to prostredníctvom konania bez akejkoľvek možnosti iniciatívy účastníkov konania (pozri rozsudky z 10. júla 1997, Palmisani, C-261/95, Zb. s. I-4025, bod 31; z 12. februára 2008, Kempster, C-2/06, Zb. s. I-411, bod 41, a zo 16. decembra 2008, Cartesio, C-210/06, Zb. s. I-9641, bod 90). Návrh na začatie prejudiciálneho konania totiž spočíva na dialógu medzi súdmi a jeho začiatok závisí výlučne na tom, ako vnútroštátny súd posúdi relevantnosť a potrebu takéhoto návrhu (pozri rozsudky Kempster, bod 42 a Cartesio, bod 91).

Podobne zakladajúce zmluvy neumožňujú fyzickým ani právnickým osobám zasahovať priamo do konania o porušení povinnosti v zmysle ustanovení čl. 258 až 260 ZFEÚ. Právo EÚ im neposkytuje aktívnu legitímáciu v tomto konaní, teda možnosť priamo napadnúť konanie členských štátov, ktoré porušuje záväzky vyplývajúce zo zmluvy pred Súdnym dvorom (T-575/93, Koelman v. Komisia, 9. 1. 1996, bod 30, Zb. s. 1). Aj keď zakladajúce zmluvy adresujú záväzky tak členským štátom, ako aj jednotlivcom, títo sa môžu svojich nárokov voči členským štátom a plneniu ich záväzkov domáhať výlučne pred vnútroštátnymi súdmi.

⁷ Siman, M. – Slašťan, M.: Primárne právo Európskej únie. 3. vydanie. Bratislava: Euroiuris – Európske právne centrum, 2010, s. 225 – 226.

3. SŤAŽNOSŤ JEDNOTLIVCA EURÓPSKEJ KOMISII ZA ÚČELOM ZAČATIA KONANIA PODĽA ČL. 258 ZFEÚ

Napriek vyššie uvedenému majú jednotlivci v súvislosti s predsúdnym štádiom konania o porušení povinnosti podľa čl. 258 až 260 ZFEÚ k dispozícii inštitút sťažnosti podaný Európskej komisii. Sťažnosť predstavuje:

a) nástroj Komisie, ktorý jej zrejme má napomáhať k realizácii článku 17 ZFEÚ, t. j. zabezpečiť uplatňovanie ustanovení zakladajúcich zmlúv, ako aj opatrení prijatých inštitúciami na ich základe. Z judikatúry Súdneho dvora možno ďalej vyvodiť, že Komisia má podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ (ex čl. 211 ZES) povinnosť uvedenú právomoc uplatňovať a dohliadať na to, či si všetky členské štáty plnia svoje záväzky, ktoré pre nich z únievého práva vyplývajú (21. 5. 1985, Komisia v. Spolková republika Nemecko, 248/83, s. 1459). Sťažnosť jednotlivcov v tomto kontexte predstavuje informačnú bázu o skrytých alebo menej závažných spôsobov porušovania práva Únie (napr. informácia o konkrétnom rozsudku súdu členského štátu poslednej inštancie, ktorý právo EÚ obchádza apod.).

b) mimoprávny nástroj fyzických a právnických osôb, ktorý slúži skôr ako doplnkové varovanie pre subjekt členského štátu, ktorý právo EÚ porušuje.

V roku 1999 Európska komisia zverejnila oznámenie,⁸ prostredníctvom ktorého zaviedla štandardný formulár pre jednotlivcov, ktorý majú úmysel upozorniť Komisiu na konanie resp. nečinnosť členských štátov porušujúcich právo EÚ v kontexte ex čl. 226 ZES (teraz čl. 258 ZFEÚ) a čl. 141 ZESAE a rovnako ich oboznámila so štandardným administratívnym postupom jej vybavenia.

Komisia však sťažnosti od jednotlivcov prijíma nielen na základe vyplnenia osobitného formulára, ale aj prostredníctvom akéhokoľvek neformálneho oznámenia adresovaného generálnemu sekretariátu Komisie, z ktorého priamo či nepriamo vyplýva domáhanie sa konania podľa článku 258 ZFEÚ.

Podľa prvej judikatúry Súdneho dvora je v súvislosti s princípom dobrej správy⁹ tiež žiaduce, aby Komisia prinajmenšom na všetky

⁸ Ú.v. ES C 119, 30.4. 1999, s. 5.

⁹ Pozri tiež Pekár, B: Právo na dobrú správu v rámci európskeho správneho práva. In: Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2008. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PraF UK, 2008, s. 662 až 666.

sťažnosti odpovedala. Žiadny právny základ na procesné práva sťažovateľov, na ich prípadné vypočutie alebo povinnosti ich informovať o postojoch a rozhodnutiach Komisie však neexistuje. Ak sa Komisia rozhodne konať, nemá voči sťažovateľovi ani povinnosť mu túto skutočnosť oznámiť (uznesenie Všeobecného súdu z 29. 9. 1997, *Sateba v. Komisia*, T-83/97, Zb. s. II-1523). Komisia tak v počiatkoch podľa uvedeného nemala povinnosť akékoľvek vyšetrovanie na podnet fyzických osôb začať alebo podať formálne oznámenie podľa článku 258 ods. 1 ZFEÚ ako dôsledok na ich výzvu (t. j. iniciovať predsúdne konanie voči členskému štátu¹⁰). Na druhej strane tak ani nie je možné iniciovať konanie o nečinnosť podľa článku 265 ZFEÚ voči Komisii v tomto ohľade.

Rovnako Súdny dvor odmietal v tejto súvislosti aj žaloby o neplatnosť aktov Komisie počas predsúdneho konania, pretože konanie o neplatnosť je možné iniciovať len voči záväzným aktom. Prvá fáza konania podľa článku 258 ods. 1 ZFEÚ však v zmysle judikatúry Súdneho dvora EÚ nemá záväzný charakter a žiadne rozhodnutie Komisie v tejto fáze konania ani nemá takýto účinok (247/87, *Star Fruit*, 14. 2. 1989, Zb. s. 301). Podobne žaloby jednotlivcov na náhradu škody z dôvodu neiniciovania konania o porušenie povinnosti podľa čl. 258 a nasl. ZFEÚ sú v kontexte judikatúry Súdneho dvora neprípustné (pozri napr. uznesenie Všeobecného súdu z 3. 7. 1997, *Smanor SA v. Komisia*, T-201/96, Zb. s. II-1081).

Postupne však s pribúdajúcim množstvom sťažností a najmä prípadmi citlivých politických káuz,¹¹ začala byť situácia pre Komisiu neudržateľná. Sťažnosti boli lustrované najmä z formálnej stránky (napr. ak z obsahu korešpondencie výslovne nevyplývalo dovoľávanie sa začatie konania podľa čl. 258 ZFEÚ, nasledovalo jej vyradenie), sťažovatelia nedostávali od Komisie jasné, vyčerpávajúce vysvetlenie týkajúce sa spracúvania ich sťažností a pod. Celkovú situáciu okolo prešetrovania sťažností jednotlivcov

¹⁰ K jednotlivým štádiám konania o porušení povinnosti pozri: Siman, M. – Slašťan, M.: *Súdny systém Európskej únie*. 3. vydanie. Bratislava: Euroiuris – Európske právne centrum, 2010, s. 383 a nasl.

¹¹ Napr. zo znenia bodu 19 uznesenia Európskeho parlamentu z 24. apríla 2009 o 25. výročnej správe Komisie o kontrole uplatňovania práva Spoločenstva za rok 2007 (2007/2337(INI)) vyplýva, že Európsky parlament „so sklamaním konštatuje, že v tomto volebnom období sa nepodarilo dosiahnuť výrazný pokrok v súvislosti s rozhodujúcou úlohou, ktorú by mal Európsky parlament zohrávať v monitorovaní uplatňovania práva Spoločenstva; domnieva sa, že prisudzovanie priority konaniam vo veci porušenia právnych predpisov zo strany Komisie zahŕňa nielen technické, ale aj politické rozhodnutia, ktoré v súčasnosti nepodliehajú žiadnej forme vonkajšieho preskúmania alebo kontroly a nie sú transparentné; požaduje rýchle vykonanie zodpovedajúcich reforiem navrhnutých pracovnou skupinou pre reformu Európskeho parlamentu, ktoré posilnia vlastnú kapacitu Európskeho parlamentu monitorovať uplatňovanie práva Spoločenstva; v tejto súvislosti podporuje rozhodnutie Konferencie predsedov výborov zo 25. marca 2009“.

v kontexte možného konania o porušení povinnosti podľa čl. 258 ZFEÚ vyhocoval aj Európsky parlament. Ten adresoval Komisii kritiku nielen vo všeobecnom rámci jej diskrečných oprávnení na podanie žaloby podľa čl. 258 ZFEÚ.¹²

Napríklad vo svojom uznesení z 24. apríla 2009 o 25. výročnej správe Komisie o kontrole uplatňovania práva Spoločenstva za rok 2007 (2008/2337(INI)) Európsky parlament zaujíma, „či si Komisia nemyslí, že nedostatok zdrojov v členských štátoch je znepokojivým signálom výskytu skutočných problémov v monitorovaní uplatňovania práva Spoločenstva; okrem toho vyzýva Komisiu, aby pri posudzovaní projektu preverila nasledujúce otázky a informovala o tom Európsky parlament:

a) či sťažovatelia dostali od Komisie jasné, vyčerpávajúce vysvetlenie týkajúce sa spracúvania ich sťažností, či nová metóda naozaj pomohla vyriešiť ich prípady a Komisiu úplne nezbavila jej zodpovednosti vo funkcii „ochrankyne zmluvy“;

b) či nová metóda ešte neoddičila začatie konania o porušení právnych predpisov, ktorého trvanie je beztak nesmierne dlhé a nevymedzené¹³,

c) či Komisia nebola voči členským štátom zhovievavá, čo sa týka dodržiavania lehôt stanovených Komisiou (10 týždňov), a či po uplynutí tohto obdobia Komisia poskytla príslušnému členskému štátu jednoznačné informácie a časové rámce týkajúce sa jej budúcich opatrení v záujme včasného nájdania konečného riešenia pre občanov,

¹² Vid' napr. odsek 19 uznesenia z 24. apríla 2009 o 25. výročnej správe Komisie o kontrole uplatňovania práva Spoločenstva za rok 2007: „...[Európsky parlament] so sklamaním konštatuje, že v tomto volebnom období sa nepodarilo dosiahnuť výrazný pokrok v súvislosti s rozhodujúcou úlohou, ktorú by mal Európsky parlament zohrávať v monitorovaní uplatňovania práva Spoločenstva; domnieva sa, že prisudzovanie priority konaniam vo veci porušenia právnych predpisov zo strany Komisie zahŕňa nielen technické, ale aj politické rozhodnutia, ktoré v súčasnosti nepodliehajú žiadnej forme vonkajšieho preskúmania alebo kontroly a nie sú transparentné; požaduje rýchle vykonanie zodpovedajúcich reforiem navrhnutých pracovnou skupinou pre reformu Európskeho parlamentu, ktoré posilnia vlastnú kapacitu Európskeho parlamentu monitorovať uplatňovanie práva Spoločenstva...“.

¹³ V oznámení Komisie - Európa výsledkov – uplatňovanie práva spoločenstva, KOM(2007)0502 v konečnom znení z 5.9. 2007 táto konštatuje, že „uzavretie sťažnosti pred zaslaním formálneho oznámenia trvá v priemere 19 mesiacov; 38 mesiacov, ak je prípad uzavretý v období medzi formálnym oznámením a odôvodneným stanoviskom a 50 mesiacov, ak je prípad uzavretý po odôvodnenom stanovisku a pred jeho postúpením na Súdny dvor, čo pre všetky prípady predstavuje priemer 26 mesiacov.“

d) či skutočnosť, že projekt EÚ Pilot¹⁴ sa realizuje iba v 15 dobrovoľníckych štátoch, neznamená, že spracovaniu prípadov porušenia právnych predpisov sa venuje menej pozornosti v krajinách, ktoré sa nepodieľajú na projekte“.

Pokiaľ ide o „novú metódu“, predovšetkým Komisia plánovane nevenuje rovnakú pozornosť všetkým sťažnostiam jednotlivcov na porušovanie úniového práva zo strany členských štátov. S súlade s judikatúrou Súdneho dvora možno správne uplatňovanie práva EÚ vylepšiť aj prostredníctvom stanovenia priorít pri preskúmaní jednotlivých prípadov.¹⁵ Komisia uvádza, že preskúmava všetky sťažnosti a porušenia. Prioritizácia však znamená, že niektoré prípady bude Komisia riešiť skôr a intenzívnejšie ako iné.¹⁶

Vo vzťahu k sťažnostiam jednotlivcov sa Komisia prednostne zaoberá porušeniami právnych predpisov, ktoré majú najväčší vplyv na všeobecné záujmy. Ide najmä o predpisy v oblasti:

a) vnútorného trhu a služieb (tu sa politické priority zameriavajú na porušovanie právnych predpisov EÚ, ktoré 1) nerešpektujú základné slobody a majú široký dosah na občianske práva, 2) ohrozujú celkové fungovanie odvetvových právnych predpisov alebo znamenajú dôležité právne precedensy, alebo 3) môžu mať významný hospodársky vplyv na vnútorný trh alebo jeho konkrétny sektor, 4) prípady zjavnej diskriminácie z dôvodu štátnej príslušnosti alebo prípady, ktoré majú vplyv na kategórie poskytovateľov služieb v dôležitých sektoroch),

b) finančných služieb,

c) práv zamestnancov, pracovného práva, sociálneho zabezpečenia a nediskriminácie,

d) základných práv, voľného pohybu osôb, prisťahovalectva, azylu, občianstva a občianskej

¹⁴ K projektu EÚ Pilot pozri napr. poslednú hodnotiacu správu Komisie z 3. 3. 2010 KOM(2010) 70 v konečnom znení.

¹⁵ Pozri napr. rozsudok z 10. apríla 2003, C-20/01 a C-28/01, Komisia v. Nemecko, Zb. s. I-3609, body 29 a 30.

¹⁶ Všeobecnú prioritu majú podľa oznámenia Komisie - Európa výsledkov – uplatňovanie práva spoločenstva, KOM(2007)0502 v konečnom znení z 5.9. 2007 prípady týkajúce sa a) neoznámenia vnútroštátnych opatrení na transpozíciu smerníc alebo zanedbanie iných oznamovacích povinností, b) porušenia práva EÚ, vrátane prípadov nedodržania právnych predpisov, ktoré so sebou prináša otázku zásady alebo má obzvlášť ďalekosiahly negatívny vplyv na občanov, ktoré sa týka uplatňovania zásad zmluvy a hlavných prvkov rámcových nariadení a smerníc a c) rešpektovanie rozsudkov Súdneho dvora potvrdzujúcich existenciu porušenia (článok 260 ZFEÚ).

spravodlivosti,

e) životného prostredia pod.¹⁷

Ďalším potenciálnym nedostatkom je vyššie uvedená pripomienka Európskeho parlamentu vo vzťahu k projektu EÚ Pilot, ktorý sa realizuje iba v niektorých členských štátoch EÚ. Ide o doplnkový nástroj určený aj pre jednotlivcov za účelom efektívnejšej pomoci občanom a podnikom pri uplatňovaní práva EÚ v snahe znížiť počet konaní vo veci porušenia právnych predpisov podľa čl. 258 ZFEÚ.

V oznámení Komisie z roku 2007 „Európa výsledkov“ (KOM(2007) 502) sa konštatuje, že „EÚ Pilot“ je určený na to, aby sa zaoberal žiadosťami o informácie a sťažnosťami občanov a podnikov v súvislosti s otázkou správneho uplatňovania práva EÚ.¹⁸ Objasnenia alebo riešenia namietaného porušenia únieového práva musia členské štáty poskytovať v krátkom časovom rámci ako aj prijaté opatrenia na nápravu porušovania práva EÚ. Útvary Komisie skúmajú odpovede všetkých členských štátov a v prípade potreby môžu prijať ďalšie opatrenia na posilnenie práva EÚ. Na účely komunikácie medzi útvarmi Komisie a orgánmi členských štátov sa vytvorila dôverná on-line databáza. Zriadená bola sieť kontaktov, ktorá riadi systém a zabezpečuje, aby sa spisy zaradené do tejto siete dostali na správne miesto určenia, monitoruje pokrok a podporuje účinné a konštruktívne využívanie systému.¹⁹

Regulácia podávania sťažnosti jednotlivcov je upravená formou soft-law **oznámenia Komisie Európskemu parlamentu a Európskemu ombudsmanovi o vzťahoch so sťažovateľom v súvislosti s porušovaním komunitárneho práva z 20. 3. 2002, COM(2002) 141 final.**²⁰

¹⁷ Pozri 25. výročnú správu Komisie o kontrole uplatňovania práva Spoločenstva za rok 2007, KOM(2008) 777 v konečnom znení z 18.11.2008.

¹⁸ Projekt „EU Pilot“ funguje od apríla 2008. Zapojilo sa doň dobrovoľne pätnásť členských štátov: Česká republika, Dánsko, Nemecko, Írsko, Španielsko, Taliansko, Litva, Maďarsko, Holandsko, Rakúsko, Portugalsko, Slovinsko, Fínsko, Švédsko a Spojené kráľovstvo. Po 22 mesiacoch fungovania projektu „EU Pilot“ ním do februára 2010 prešlo 723 spisov.

¹⁹ K tomuto je vhodné dodať, že Európsky parlament žiada Komisiu o bezodkladné preskúmanie možnosti vytvoriť systém, ktorý by občanom poskytoval údaje o rôznych dostupných mechanizmoch na podávanie sťažností a ktorý by mohol mať formu spoločného portálu EÚ, ako aj o posúdenie možnosti vytvorenia jedného kontaktného miesta (one-stop-shop) fungujúceho on-line pre pomoc občanom. Pozri uznesenie z 24. apríla 2009 o 25. výročnej správe Komisie o kontrole uplatňovania práva Spoločenstva za rok 2007 (2008/2337(INI)).

²⁰ Ú. v. ES C 244, 10. 10. 2002, s. 5 – 8.

Podľa uvedeného oznámenia (pre lepšiu zrozumiteľnosť a dostupnosť nie je riadne uverejnené vo všetkých úradných jazykoch EÚ) môže každý podať (písomne v akomkoľvek úradnom jazyku EÚ listom, faxom alebo e-mailom) bezplatne sťažnosť²¹ voči členskému štátu v súvislosti s akýmkoľvek opatrením právnej či administratívnej povahy, alebo s konaním členského štátu, ktoré považuje za porušujúce právo EÚ alebo jeho zásady aj v prípade, ak sa ich výslovne nedotýka. Sťažnosťou sa sťažovateľ nemusí domáhať záujmu na začatí konania podľa čl. 258 ZFEÚ. Komisia má podľa poslednej vety druhého bodu oznámenia možnosť rozhodnúť, aké ďalšie (alebo žiadne) opatrenia na vybavenie sťažnosti prijme.

Komisia má povinnosť akúkoľvek korešpondenciu, ktorú možno za sťažnosť považovať, zaregistrovať v centrálnej databáze sťažností, ktorú spravuje Generálny sekretariát Komisie. Ten je povinný vydať potvrdenie o prijatí sťažnosti jednotlivcovi do pätnástich dní odo dňa jej prijatia (bod 4 oznámenia). Ak Komisia považuje korešpondenciu za sťažnosť, vydá sťažovateľovi do 30 dní dodatočné oznámenie o prijatí sťažnosti s jej spisovou značkou. V prípade viacerých podobných (hromadných) sťažností môže Komisia sťažnosti potvrdiť náhradným spôsobom uverejnením v Úradnom vestníku EÚ a na svojej webovej stránke.²² Aj nepotvrdenie korešpondencie ako sťažnosti je Komisia povinná jednotlivcovi oznámiť.

Ešte dodajme, že podľa oznámenia (bod 7) si Komisia uložila povinnosť písomne sťažovateľa informovať o každom jej rozhodnutí (podanie formálneho oznámenia členskému štátu, odôvodneného stanoviska, žaloba Súdnemu dvoru alebo zastavenie konania). Za preskúmanie skutkových tvrdení uvedených v sťažnosti sú zodpovedné generálne riaditeľstvá a útvary Európskej komisie,²³ od registrácie sťažnosti do podania formálneho oznámenia alebo zastavenia konania by nemala uplynúť viac ako ročná lehota).

²¹ Formulár sťažnosti je dostupný na:

http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_forms_sk.htm.

²² Veľmi zriedkavé prípady pozri:

http://ec.europa.eu/community_law/complaints/receipt/index_en.htm.

²³ Oznámenie totožnosti sťažovateľa, ako aj ním poskytnutých údajov je dotknutému členskému štátu možné len so súhlasom sťažovateľa v súlade s nariadením (ES) č. 45/2001 Európskeho parlamentu a Rady z 18. decembra 2000 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov inštitúciami a orgánmi Spoločenstva a o voľnom pohybe takýchto údajov a s nariadením (ES) č. 1049/2001 Európskeho parlamentu a Rady z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie.

Z už citovaného uznesenia z 24. apríla 2009 o 25. výročnej správe Komisie o kontrole uplatňovania práva Spoločenstva za rok 2007 (2008/2337(INI)) však vyplýva, že Európsky parlament „*naliehavo vyzýva všetky útvary Komisie, aby na konci každého vopred stanoveného obdobia sťažovateľov riadne informovali o tom, ako pokračuje spracovanie ich sťažností (formálne oznámenia, odôvodnené stanovisko, konanie pred Súdnym dvorom alebo zastavenie konania)*“, čo zrejme nie je kogentným pravidlom. Európsky parlament tiež Komisiu upozorňuje, že „*občania EÚ by mali očakávať od Komisie rovnakú mieru transparentnosti bez ohľadu na to, či podávajú formálnu sťažnosť alebo uplatňujú svoje petičné právo, ktoré stanovuje ZFEÚ a preto žiada, aby parlamentnému Výboru pre petície pravidelne dostával jasné informácie o etapách dosiahnutých v konaniach podľa čl. 258 ZFEÚ, na ktoré sa vzťahuje aj konanie o predložení verejnej petície, alebo aby v opačnom prípade výbor mal prístup k príslušnej databáze Komisie za rovnakých podmienok ako Rada*“. Rovnako Európsky parlament upozornil Komisiu, aby svojvoľne neodmietala klasifikovať korešpondenciu jednotlivcov ako sťažnosť (pozri odsek 14 uznesenia).

Vzhľadom na právnu povahu oznámenia Komisie nemajú potenciálni alebo skutoční sťažovatelia prostriedky súdnej ochrany. Jedine ak sa sťažovateľ domnieva, že pri spracovaní jeho sťažnosti došlo zo strany Európskej komisie k administratívnejmu pochybeniu z dôvodu zanedbania niektorého z uvedených pravidiel, môže sa obrátiť na Európskeho ombudsmana za podmienok stanovených v článkoch 24 a 228 Zmluvy o fungovaní EÚ.

Záver

Odhliadnuc teraz od pohnútok inštitúcií EÚ, predovšetkým Európskej komisie a Európskeho parlamentu, viditeľná je čoraz väčšia snaha o vťahnutie jednotlivcov do úlohy aktívnych subjektov vymáhajúcich svoje práva plynúce z únieových právnych noriem. Kvázi zapojenie jednotlivcov do predsúdnej časti konania o porušení práva EÚ podľa čl. 258 a nasl. ZFEÚ nie je jediným príkladom.

Predovšetkým je možné identifikovať skôr marketingovú úlohu smerujúcu k **zjednodušeniu právneho prostredia Európskej únie**,²⁴ t. j. prijímanie opatrení na zjednodušenie a skvalitnenie legislatívy EÚ. Ich celkovým cieľom je podľa Komisie „*prispiet' k európskemu regulačnému rámcu, ktorý*

²⁴ Pozri napr. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Presadzovanie lisabonského programu Spoločenstva. Stratégia pre zjednodušenie regulačného prostredia. Brusel, 25.10.2005, KOM(2005) 535 v konečnom znení alebo Oznámenie Komisie Rade A Európskemu parlamentu: Lepšia právna úprava pre rast a zamestnanosť v Európskej únii, Brusel, 16.3.2005, KOM(2005) 97 v konečnom znení, (SEC(2005) 175) alebo Pracovný dokument Komisie: Lepšia regulácia a tematické stratégie pre životné prostredie. Brusel, 28.09.2005, KOM(2005) 466 v konečnom znení, (SEK(2005) 1197.

*zodpovedá najvyšším štandardom tvorby práva pri súčasnom dodržiavaní zásad subsidiarity a proporcionality. Na základe týchto zásad by EÚ mala pristúpiť k právnej regulácii len vtedy, ak je navrhované opatrenie možné lepšie dosiahnuť na úrovni EÚ. Akýmkoľvek takým opatrením by sa nemala prekročiť miera nevyhnutná na dosiahnutie sledovaných cieľov politik. Je potrebné, aby také opatrenia boli nákladovo efektívne a predstavovali najľahšiu formu požadovanej regulácie. Z tohto hľadiska je cieľom zjednodušenia dosiahnuť, aby legislatíva, či už na úrovni Spoločenstva alebo na úrovni členských štátov, bola menej nákladná, jednoduchšie uplatniteľná, a tým aj efektívnejšia pri plnení jej cieľov.*²⁵

Obdobným prípadom je aj realizácia petičného práva na úrovni Únie. Petičné právo zaručené v Charte základných práv (čl. 44) je právom zaručeným v článkoch 20 a 27 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. V súlade s článkom 52 ods. 2 Charty základných práv sa uplatňuje za podmienok ustanovených v uvedených dvoch článkoch a navyše v súlade s opatreniami prijatými na ich vykonanie (pozri čl. 20, ods. 2, posledná veta ZFEÚ).

Na rozdiel od ustanovení čl. 44 Charty základných práv garantuje čl. 20 ods. 2 Zmluvy o fungovaní EÚ len občanom Únie právo obrátiť sa s petíciou na Európsky parlament, resp. inou formou (individuálne) aj na Európskeho ombudsmana a na inštitúcie a poradné orgány Únie v ktoromkoľvek jazyku zmlúv a dostať odpoveď v tom istom jazyku. Petíciu Európskemu parlamentu sú oprávnení podávať jednotlivci (občania EÚ, osoby s bydliskom v jednom z členských štátov EÚ), ale aj organizácie, združenia (fyzických resp. právnických osôb) so sídlom v EÚ. Petícia sa musí týkať práv jednotlivcov vyplývajúcich z primárneho práva EÚ (napr. uplatňovania voľného pohybu osôb, zamestnanosti, ochrany spotrebiteľov, životného prostredia a ďalších otázok).

O petíciách rozhoduje petičný výbor Európskeho parlamentu. Ten ak prehlási petíciu za prijateľnú, upovedomí osobu, ktorá ju podala, následne rozhodne o ďalších krokoch, ktoré budú potrebné na jej vybavenie. Môže urobiť nasledovné opatrenia:

- a) požiadať Európsku komisiu o predbežné preskúmania petície,
- b) postúpiť ju na vybavenie ďalším výborom parlamentu,
- c) predložiť ako správu na hlasovanie Európskemu parlamentu,

²⁵ Pozri Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Presadzovanie lisabonského programu Spoločenstva. Stratégia pre zjednodušenie regulačného prostredia. Brusel, 25.10.2005, KOM(2005) 535 v konečnom znení, s. 2.

d) vykonať potrebné zisťovania v členskom štáte, resp. prijať iné opatrenia.

Petičný výbor môže taktiež spolupracovať pri vybavovaní petície s orgánmi členských štátov. Petičný výbor naopak nemôže meniť alebo zrušovať právoplatné rozhodnutia orgánov členských štátov, resp. akýmkoľvek obdobným spôsobom vstupovať do ich rozhodovacieho procesu.

V poslednej dostupnej 26.výročnej správe Komisie o kontrole uplatňovania práva Spoločenstva (2008) z 15. 12. 2009 KOM(2009) 675 v konečnom znení vyplýva, že „*aj keď sa väčšina petícií netýka konania vo veci porušenia právnych predpisov alebo k nemu nevedie, poskytujú Parlamentu a Komisii užitočné informácie o obavách občanov.*“ Možno sa skutočne domnievať o účinnej úprave postavenia jednotlivcov v systéme právnych záruk v rámci uplatňovania únieového práva?

Literature:

- Pekár, B.: Právo na dobrú správu v rámci európskeho správneho práva. In: Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2008. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Praf UK, 2008, s. 662 – 666, ISBN 978-80-7160-271-2
- Sehnálek, D.: Sanctions in International and European Law. In Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 325 – 334, ISBN 978-80-210-4768-6
- Siman, M.: Vzájemné vzťahy medzi judikaturou luxemburských súdov a štrasburského súdu v oblasti ľudských práv. In: Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2008. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Praf UK, 2008, s. 200 – 205, ISBN 978-80-7160-271-2
- Siman, M. – Slašťan, M.: Primárne právo Európskej únie. 3. vydanie. Bratislava: Euroiuris – Európske právne centrum, 2010, s. 1098, ISBN 978-80-89406-06-7
- Siman, M. – Slašťan, M.: Súdny systém Európskej únie. 3. vydanie. Bratislava: Euroiuris – Európske právne centrum, 2010, s. 783, ISBN 978-80-89406-07-4
- Stehlík, V.: K reformě soudního systému EU na základě Lisabonské smlouvy. In: Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2008. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Praf UK, 2008, s. 192, ISBN 978-80-7160-271-2

Dny práva – 2010 – Days of Law, 1. ed. Brno : Masaryk University, 2010
<http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>

- Valdhans, J.: Náhrada škody v režimu Vídeňské úmluvy. Právní fórum,
Praha: ASPI, 2008, s. 342 až 350, ISSN 1214-7966

Contact – email

miroslav.slastan@uninova.sk