

**ÚSTAVNOPRÁVNE ASPEKTY PREDNOSTI „PRÁVNE
ZÁVÄZNÝCH AKTOV EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV A
EURÓPSKEJ ÚNIE“ PRED ZÁKONMI SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

**LEGALLY BINDING ACTS OF THE EC AND EU – CONSTITUTIONAL
ASPECTS OF PRECEDENCE OVER LAWS OF THE SLOVAK
REPUBLIC**

DAGMAR LANTAJOVÁ, IVETA HRICOVÁ

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Katedra medzinárodného práva
a európskeho práva

Abstrakt

Článok sa zaoberá ústavnou úpravou právne záväzných aktov európskeho práva a ich prednosťou pred zákonmi Slovenskej republiky. Podáva základnú charakteristiku relevantných ustanovení slovenskej ústavy ako aj únievého a komunitárneho práva v nadväznosti na aplikačnú prax v Slovenskej republike.

Kľúčové slová

Ústava Slovenskej republiky, medzinárodná zmluva, medzinárodné právo verejné, európske právo, únievé primárne právo, únievé sekundárne právo, komunitárne primárne právo, komunitárne sekundárne právo, smernica, transpozícia.

Abstract

The Constitution of the Slovak Republic and review the framework for legally binding acts of the EU /EC law are main subject of this item. Under the mentioned relevant articles, as laid down in the Slovak Constitution, legally binding acts of the EC and EU shall have precedence over the laws of the Slovak Republic. With reference to Slovak implementation practice the article gives a basic relevant characteristic of the sources of the EU and Community law

Key words

Constitution of the Slovak Republic, international treaty; international public law; European law; the Treaties as the primary source of the EU; The EU legal instruments as the secondary source of EU law; the Treaties as the primary source of the Community law; The EU legal instruments as the secondary source of the Community law, regulations, transposition.

Zmena Ústavy Slovenskej republiky z dôvodu vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie

Slovenská republika sa 1. mája 2004 stala členom Európskej únie. Nato, aby bola členom tohto spoločenstva bolo potrebné pred dňom vstupu do Európskej únie (ďalej len „EÚ“) uskutočniť aj zmeny vo vnútroštátnom práve. Uskutočnila sa harmonizácia slovenského práva s európskym právom, no zmenám sa nevyhla ani samotná Ústava Slovenskej republiky (č.460/1992 Zb. v znení neskorších zmien a doplnkov; ďalej len „ústava“). Prijatím ústavného zákona č. 90/2001 Z.z. s účinnosťou od 1. júla 2001, ktorým sa mení a dopĺňa ústava č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, sa rozšíril aj pôvodný článok č. 7 ústavy (i keď v čase nadobudnutia účinnosti to bola vakantná právna norma, ktorá začala vyvolávať relevantné právne účinky až dňom nadobudnutia platnosti Zmluvy o pristúpení k EÚ, t.j. 1. mája 2004). Dôležitou zmenou vo vzťahu k vstupu Slovenska do Európskej únie a teda aj k právu Európskych spoločenstiev (ďalej len „ES“) a EÚ bol nový odsek 2 tohto článku, ktorý hovorí:

„Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.“

Týmto odsekom sa upravuje nielen vzťah medzi Slovenskou republikou a ES a EÚ, ale aj vzťah k ich právu. Prvá veta umožnila presun časti kompetencií Slovenskej republiky na ES/EÚ. Na základe tejto vety Slovenská republika podpísala v Aténach dňa 16. apríla 2003 Zmluvu o pristúpení k EÚ spolu s ostatnými asociovanými krajinami (v zbierke zákonov bola zmluva vyhlásená pod č. 185/2004 Z.z.). Zároveň Národná rada Slovenskej republiky, ktorá vyslovila súhlas so zmluvou uznesením č. 365 z 1. júla 2003 rozhodla, že ide o zmluvu, ktorá má prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, ktorý hovorí:

„Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi.“

Ústavná úprava prednosti právne záväzných aktov ES/EÚ

Ak však chceme hovoriť o právne záväzných aktoch ES/EÚ, je treba povedať, že terminológia použitá v texte ústavy nie je konformná s terminológiou ES ani EÚ. Čo môžeme chápať pod pojmom „právne záväzné akty“? Rozdelenie európskeho práva na komunitárne a únieové vychádza z odlišného spôsobu tvorby a právnej povahy právnych aktov v druhom a treťom pilieri EÚ zavedených Zmluvou o EÚ (ďalej len „ZEÚ“). Tak pri komunitárnom ako aj pri únieovom práve rozoznávame primárne a sekundárne právo.

Aplikácia únieového práva podľa Ústavy Slovenskej republiky

Ak hovoríme o únieovom práve osobitne, je to z dôvodu, že nemá podobné vlastnosti ako právo komunitárne, t.j. jurisdikcia Európskeho súdneho dvora je vylúčená s výnimkou ustanovení, ktoré sú explicitne vymenované v čl. 46 ZEÚ¹ a nemožno hovoriť ani o priamom účinku právnych aktov. Primárne únieové právo tvorí ZEÚ prijatá v Maastrichte v znení neskorších zmien a doplnkov (Amsterdamská zmluva, Zmluva z Nice a Zmluva o pristúpení) a akty prijaté na základe primárneho (zmluvného) práva tvoria únieové sekundárne právo, ktoré nemá povahu nariadení alebo smerníc v zmysle sekundárneho komunitárneho práva (sú to napr. spoločné stratégie či rámcové rozhodnutia v oblasti druhého a tretieho piliera). Keďže spoluprácu v týchto oblastiach možno charakterizovať ako spoluprácu štátov podľa medzinárodného práva verejného, aj aplikácia noriem primárneho alebo sekundárneho únieového práva je analogická s aplikáciou noriem medzinárodného práva verejného. Právne akty sú prijímané na základe konsenzu zúčastnených členských štátov a preto záväznými pre jednotlivý členský štát sa stáva len ten právny akt, s ktorým daný štát vyslovil súhlas. Nie je však možné opomenúť určitú autonómiu únieového práva vo vzťahu k medzinárodnému verejnemu právu, ktorá vyplýva najmä z jednotného inštitucionálneho aparátu ES/EÚ

¹ Článok 46 ZEÚ

„Ustanovenia Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele a Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu týkajúce sa právomoci Súdneho dvora Európskych spoločenstiev a výkonu týchto právomocí sa vzťahujú len na tieto ustanovenia tejto zmluvy:

a) ustanovenia, ktorými sa mení a dopĺňa Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva so zreteľom na založení Európskeho spoločenstva, Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu;

b) ustanovenia hlavy VI za podmienok uvedených v článku 35;

c) ustanovenia hlavy VII za podmienok stanovených v článkoch 11 a 11a Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva a v článku 40 tejto zmluvy;

d) článok 6 ods. 2 so zreteľom na konanie orgánov, pokiaľ je podľa zmlúv o založení Európskych spoločenstiev a podľa tejto zmluvy príslušný rozhodovať Súdny dvor;

e) iba procesné ustanovenia článku 7, ak Súdny dvor koná na žiadosť dotknutého členského štátu do jedného mesiaca odo dňa prijatia rozhodnutia prijatého Radou podľa uvedeného článku;

f) články 46 až 53.“

a deklarovanej kontinuity prameňov práva *acquis communautaire*, ktoré tvoria základ a sú rozvíjané aj v rámci systému práva EÚ.

Záväznosť primárnych noriem únievého práva, ktoré majú povahu medzinárodného práva verejného preto vyplýva z princípu *pacta sunt servanda* a zo zásad medzinárodného zmluvného práva vyplývajúcich z Viedenského dohovoru o zmluvnom práve z roku 1969, kým záväznosť právnych noriem sekundárneho únievého práva (*acquis de l'Union*) sa odvíja od záväznosti ZEÚ (ktorá neobsahuje ustanovenie analogické článku 249 Zmluvy o ES, ktoré by priamo ustanovovalo záväznosť sekundárnych prameňov únievého práva) a vyplýva zo záväzku lojality členských štátov voči EÚ².

Pre aplikáciu únievého práva v Slovenskej republike rozhodujúcimi ustanoveniami ústavy sú ustanovenia týkajúce sa aplikácie medzinárodných zmlúv, ktoré boli ratifikované, nadobudli platnosť a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným v zákone³. Slovenská ústava v určitých prípadoch uprednostňuje vybraný okruh medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, pred jej vnútroštátnym právom⁴.

Pre aplikáciu primárneho únievého práva však platí ustanovenie čl. 7 ods. 5 ústavy („*medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi*“), ktoré všeobecne upravuje prednostnú a priamu aplikáciu medzinárodných zmlúv, ktoré nadobudli platnosť a boli vyhlásené po 1. júli 2001 (t.j. po nadobudnutí účinnosti novely ústavy). Právnym základom pre aplikáciu sekundárneho únievého práva je už spomínané ustanovenie čl. 7 ods. 2 ústavy.

² ČORBA, J. (ed.): *Európske právo na Slovensku*, Bratislava, Nadácia Kalligram 2003, str. 231

³ Zákon č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

⁴ Sú to zmluvy, ktoré spĺňajú kritériá stanovené čl. 7 ods. 5, čl. 144 a čl. 154c Ústavy SR, ide predovšetkým o zmluvy o ľudských právach

Aplikácia komunitárneho primárneho práva podľa Ústavy Slovenskej republiky

Komunitárne primárne právo upravuje ciele ES, ich úlohy, prostriedky na dosiahnutie cieľov, sústavu orgánov, ich právomocí a pravidiel vzájomnej spolupráce⁵ a preto sem zaradíme 3 zakladajúce zmluvy, a to Európskeho spoločenstva uhlia a ocele (doba jej platnosti uplynula 23. júla 2002), Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu a Európskeho hospodárskeho spoločenstva v znení neskorších zmien a doplnkov, ktoré sú svojou povahou zmluvy medzinárodného práva verejného, zmluvy o pristúpení k EÚ ako aj medzinárodné zmluvy uzatvorené medzi členskými štátmi v rámci užšej spolupráce podľa článku 11 ZES. Mohlo by sa teda zdať, že primárne komunitárne právo by sa pri posudzovaní jeho prednosti riadilo pravidlom platným pre „klasické medzinárodné zmluvy“. Vzhľadom na to, že Európsky súdny dvor (zakladateľskými zmluvami poverený zabezpečovaním a kontrolou dodržiavania týchto zmlúv) v mene zabezpečenia jednotnej a účinnej aplikácie komunitárneho práva vo všetkých členských štátoch priznal komunitárnemu primárnemu právu vlastnosti, ktoré zakladateľské zmluvy minimálne explicitne neobsahujú (napr. priamy účinok článku 25 ZES – možnosť pre jednotlivca priamo sa dovolávať zakladajúcich zmlúv⁶ a to nielen voči štátu (vertikálny priamy účinok) ale aj proti iným fyzickým a právnickým osobám (horizontálny priamy účinok). Slovenské súdy sú tak povinné priamo aplikovať ustanovenia zmluvy, ktoré sú priamo účinné a to v súlade so záväzkami, ktoré Slovenská republika na seba prevzala vstupom do EÚ ako aj na základe ustanovení článku 7 ods. 5 a článku 144 ods. 1 ústavy, ktorý hovorí:

„Sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom.“

Za dodatočnú oporu pre prednostnú aplikáciu primárneho komunitárneho práva môžeme považovať aj čl. 1 ods. 2 ústavy („Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.“)⁷

Avšak sudca v prípade, že zistí nesúlad primárneho práva k zákonu, nemôže iniciovať konanie o súlade právnych predpisov podľa článku 125 ods. 1 ústavy („Ústavný súd

⁵ KARAS, V. – KRÁLIK, A.: *Európske právo, druhé doplnené a prepracované vydanie*, IURA EDITION, spol. s.r.o. 2007, s. 147

⁶ Doktrína formulovaná rozhodnutím ESD 26/62 vo veci Van Gend en Loos (1963) ECR

⁷ čl. 1 ods. 2 ústavy považujú niektorí odborníci v oblasti medzinárodného práva verejného za aj keď čiastočnú, resp. nedokonalú recepcnú normu.

rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.“). Vylučuje to totiž ustanovenie článku 144 ods. 2 ústavy (Ak sa súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prejednávanej veci, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 alebo zákonu, konanie preruší a podá návrh na začatie konania na základe čl. 125 ods. 1. Právny názor súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre súd záväzný.“).

Aplikácia komunitárneho sekundárneho práva podľa Ústavy Slovenskej republiky

Sekundárne právo Spoločenstva tvoria akty prijaté komunitárnymi inštitúciami. Ich základnú nomenklatúru zakotvuje čl. 249 Zmluvy o Európskych spoločenstvách (ďalej len Zmluva o ES), ktorý uvádza 5 druhov aktov prijímaných inštitúciami Spoločenstva: nariadenia, smernice, rozhodnutia, odporúčania a stanoviská. Podľa normatívnych účinkov rozlišujeme právne záväzné akty a nezáväzné akty. Medzi právne záväzné akty patria: nariadenia, smernice a rozhodnutia. Na tieto formy výkonu komunitárneho práva sa vzťahujú dve osobitné požiadavky:

a/ povinnosť publikácie, resp. notifikácie;

b/ povinnosť uviesť dôvody, na ktorých je daný akt založený (čl. 235 a čl. 110 Zmluvy o ES).

Smernice prijíma Rada samostatne alebo v spolurozhodovacej procedúre Európskeho parlamentu a v prípade delegácie aj Komisia. Všetky smernice sa oznamujú členským štátom a tie, ktoré sú prijaté spolurozhodovacou procedúrou Európskeho parlamentu a Rady sa publikujú v Úradnom vestníku, pričom nadobúdajú účinnosť buď podľa špeciálnej klauzuly, t.j. dňom uvedeným v smernici, alebo podľa generálnej klauzuly, t.j. 20 dňom nasledujúcim po dni vyhlásenia. Smernice sú záväzné pre štáty, ktorým sú určené, vzhľadom na cieľ, ktorý sa má dosiahnuť, pričom výber formy a metódy ich transpozície sa ponecháva na orgány členského štátu⁸. Smernice sa používajú najčastejšie v situáciách, kedy je potrebné harmonizovať nejakú oblasť právnej regulácie alebo zaviesť komplexnú zmenu pravidiel vo všetkých členských štátoch⁹. Smernica nezaväzuje a nezakladá práva a povinnosti fyzickým

⁸ Článok 249 Zmluvy o ES

⁹ PROCHÁZKA, R. – ČORBA, J.: Právo Európskej únie (Vybrané otázky pre právnu prax), Žilina, Poradca podnikateľa, spol. s.r.o. 2007, s. 69

a právnickým osobám priamo, ale vyžaduje sa transpozícia do vnútroštátneho práva¹⁰ - väčšinou formou právneho aktu členského štátu. Práve v dôsledku záväznosti cieľov smernice a nie jej doslovného znenia, môže niekedy na splnenie záväzku postačovať aj aktuálna úprava. Súdny dvor konštatoval, že *„všeobecné právne prostredie môže byť, v závislosti na obsahu smernice, primeraným pre realizáciu jej účelu, ak skutočne zabezpečuje plnú aplikáciu smernice v dostatočnej jednoznačnej a presnej podobe, tak, aby v prípade, že smernica smeruje k vytvoreniu práv jednotlivcov, dotknuté osoby mohli zistiť úplný rozsah svojich práv a v prípade potreby sa domáhať ich ochrany pred vnútroštátnym súdom“* (363/85 Komisia v. Taliansko, §7).

Na splnenie transpozičného záväzku nemusí stačiť prijatie všeobecne záväzného právneho aktu. V niektorých prípadoch si môže vyžadovať dosiahnutie cieľa smernice aj úpravu administratívnej praxe – čo v praxi znamená, že ak právny rámec pre uplatnenie práv (predpokladaných smernicou) v členskom štáte nie je jednoznačný alebo nie je splnená podmienka dostatočnej publicity – ide o nesprávnu transpozíciu smernice. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že za nesprávnu transpozíciu smernice sa tiež považuje ak v právnom akte je urobený len všeobecný odkaz na prednosť komunitárneho práva¹¹. Počas lehoty, v rámci ktorej členské štáty musia zabezpečiť transpozíciu smernice do vnútroštátneho právneho poriadku nie sú členské štáty viazané jej pravidlami, sú však povinné zdržať sa konania, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľa smernice.

Európsky súdny dvor vyvinul doktrínu priameho účinku smerníc, ktorá spôsobila výrazný prevrat v chápaní a rešpektovaní komunitárneho práva. Doktrína rozlišuje medzi viacerými druhmi tohto účinku. Okrem priameho účinku, ktorý sa člení na horizontálny a vertikálny, smernice môžu vyvolávať aj nepriamy účinok. Súd priznal smerniciam obdobný účinok, aký majú nariadenia v prípade, že štát neimplementoval smernicu v lehote alebo spôsobom (ktorý ma smerovať k naplneniu cieľa) a pritom sú splnené podmienky na priznanie priameho účinku. Článok 249 Zmluvy o ES priznáva záväznosť smernice len voči členským štátom, nie voči jednotlivcom. Európsky súdny dvor upresnil, voči ktorým inštitúciám je možné uplatniť priamy účinok smerníc – je to taký orgán, bez ohľadu na jeho právnu formu, ktorý je na základe rozhodnutia štátu zodpovedný za poskytovanie verejných služieb pod kontrolou štátu

¹⁰ KARAS, V. – KRÁLIK, A.: Európske právo, druhé doplnené a prepracované vydanie, IURA EDITION, spol. s.r.o. 2007, s. 164

¹¹ PROCHÁZKA, R. – ČORBA, J.: Právo Európskej únie (Vybrané otázky pre právnu prax), Žilina, Poradca podnikateľa, spol. s.r.o. 2007, s.

a má na tento účel osobitné právomoci, ktoré sa vynímajú z rámca bežných pravidiel medzi jednotlivcami. Sú to daňové úrady¹², miestna štátna správa a samospráva¹³, nezávislé orgány zabezpečujúce poriadok a bezpečnosť¹⁴, inštitúcie poskytujúce zdravotnícke služby¹⁵ a podnik pod finančnou kontrolou štátu¹⁶.

Priamy účinok smerníc znamená, že ich ustanovenia sa v konkrétnej veci použijú bez ohľadu na úpravu ustanovenú vnútroštátnym právom. Základným predpokladom tohto postupu je uplynutie lehoty potrebnej na transpozíciu smernice. Smernica môže mať obmedzený horizontálny priamy účinok v prípade, ak jednotlivcovi priamo neukladá právnu povinnosť. Jedným z dôvodov na priznanie horizontálneho priameho účinku je skutočnosť, že smernice (spolurozhodovacou procedúrou Európskeho parlamentu a Rady) sú obligatórne uverejňované v Úradnom vestníku a má sa za to, že sú každému známe. V záujme zásady legitímnych očakávaní a právnej istoty príslušníci členských štátov môžu právom predpokladať, že prijatú smernicu štát správne a v stanovenej lehote transponoval. Ak sa tak nestane, nemali by byť poškodení jednotlivci na svojich právach a rovnako by nemali niesť zodpovednosť za porušenie zmluvy členským štátom.

Nepriamy účinok smerníc spočíva v povinnosti členského štátu vykladať vnútroštátne právo vo svetle znenia a cieľa smernice tak, aby sa dosiahol výsledok v zmysle článku 249 Zmluvy o ES. Súdny dvor túto povinnosť rozširuje aj na všetky orgány štátu vrátane súdov. Tento prístup má nahradiť absenciu vnútroštátnej legislatívy, ktorá by transponovala smernicu, alebo aby zabezpečili nápravu v prípade nesprávne transponovanej smernice v konkrétnom konaní. Tento proces nemá nahradiť transpozíciu smernice do vnútroštátneho právneho poriadku a nemôže založiť trestnoprávnu zodpovednosť jednotlivca.

Tak ako bola uvedené, smernica zaväzuje členský štát len z pohľadu jej cieľa. Ponecháva na štáte a jeho orgánoch, ako transponuje smernicu do vnútroštátneho práva. A tu vyvstáva otázka akým spôsobom sa Európska komisia vysporiada so štátom, ktorý poruší svoju povinnosť vyplývajúcu zo zmluvy:

a/ neimplementuje smernicu včas;

¹² case 8/81 Becker (1982) ECR 53; case 221/88 ECSC v Busseni (1990), ECR I-495;

¹³ case 103/88 Constanzo (1989), ECR 1839;

¹⁴ case 222/84 Johnston v. Chief Constable of the RUC (1986), ECR 1651;

¹⁵ vid'. pozn. 4

¹⁶ vid'. pozn. 5

b/ implementuje smernicu nesprávne.

Európska komisia v oboch prípadoch začne konanie o porušení Zmluvy o ES. Účelom takéhoto konania je zabezpečiť všeobecné a jednotné dodržiavanie práva ES. Európsky súdny dvor môže nariadiť členskému štátu, aby povinnosť vyplývajúcu mu z členstva v Únii splnil a pokiaľ ju v určenej lehote nesplní, môže mu uložiť jednorázovú pokutu alebo i pravidelné penále.

Vstupom do EÚ sa naša krajina okrem iného zaviazala v plnej miere transponovať európsku legislatívu do svojich právnych predpisov a následne ju tiež správne aplikovať v praxi. Európska komisia pravidelne monitoruje a vyhodnocuje činnosť orgánov členských krajín pri aplikácii komunitárneho práva a v prípade, že zistí porušenie¹⁷, začína voči členskému štátu konanie o porušení zmluvy - tzv. *infringement proceedings*¹⁸. V praxi sa otvorený prípad končí (uzatvára = classement / closing of a case) až vtedy, keď je príslušné národné transpozičné opatrenie notifikované do elektronickej notifikačnej databázy EK, prípadne keď členská krajina preukáže, že si riadne splnila povinnosti.

Konanie o porušení Zmluvy o založení ES má spravidla dve fázy:

1. Fáza	Konanie o porušení zmluvy podľa čl. 226	Formálne oznámenie ¹⁹
		Odôvodnené stanovisko ²⁰
		Prvé podanie na Súdny dvor ES ²¹
2. Fáza	Konanie o porušení zmluvy podľa čl. 228	Formálne oznámenie
		Odôvodnené stanovisko
		Druhé podanie na Súdny dvor ES ²²

Tabuľka 1: Konanie o porušení ZES

¹⁷ Porušenie Zmluvy o založení ES podľa čl. 226

¹⁸ Konanie o porušení zmluvy - tzv. *infringement proceedings* podľa čl. 226 Zmluvy o ES: a/ konanie z dôvodu absencie notifikácie transpozície smernice, b/ konanie z dôvodu nesprávnej alebo neúplnej transpozície smernice, c/ konanie z dôvodu zlej aplikácie správne transponovanej smernice, d/ akékoľvek iné porušenia povinností vyplývajúcich zo zakladajúcich zmlúv, nariadení alebo rozhodnutí).

¹⁹ prvá fáza administratívneho konania podľa čl. 226 ZES – EK identifikuje problém a ČK dostane lehotu 2 mesiace na oznámenie svojho stanoviska

²⁰ druhá fáza administratívneho konania podľa čl. 226 ZES znamená, že EK nebola uspokojená odpoveďou ČK a vyzýva ČK na prijatie požadovaných opatrení

²¹ súd vydá rozsudok, ktorým konštatuje porušenie Zmluvy členskou krajinou a očakáva sa odstránenie protiprávneho stavu

²² ak súd vydá rozsudok, ktorým konštatuje porušenie ZES členskou krajinou, EK žiada uloženie finančných sankcií vo forme paušálnej pokuty a opakujúceho sa penále

Konanie je samozrejme zastavené hneď ako krajina preukáže, že si splnila svoje povinnosti. Pokiaľ však nesplní svoje povinnosti ani v stanovenej lehote podľa odôvodneného stanoviska podľa čl. 228, Európsky súdny dvor vydá rozsudok, ktorým konštatuje porušenie čl. 228 Zmluvy. Následne Komisia žiada uloženie finančných sankcií voči krajine formou paušálnej pokuty alebo opakujúceho sa penále²³.

Od roku 2006 Európska komisia navrhuje paušálnu pokutu a zároveň aj opakujúce sa penále za obdobie porušovania Zmluvy medzi prvým rozsudkom podľa čl. 226 Zmluvy o ES a druhým rozsudkom podľa čl. 228 Zmluvy. Kritériá pre určenie výšky paušálnej pokuty sú v zásade rovnaké ako kritériá pre penále – minimálna výška paušálnej pokuty by pre Slovenskú republiku predstavovala sumu 725 000 EUR (v praxi nám bude hroziť pokuta vo chvíli, keď sa Komisia rozhodne podať na Európsky súdny dvor druhú žalobu podľa čl. 228).

Podľa poslednej aktualizácie mala Slovenská republika k 30. 6. 2006 z celkového počtu 2722 smerníc notifikovaných 2713 transpozičných opatrení k smerniciam, čo predstavuje 99,67% transponovaných smerníc a radí Slovensko mierne nad celkový priemer EÚ (2699/2671 – 98,98%) a na 3. miesto v poradí členských štátov EÚ.

Od októbra roku 2004, keď Slovenská republika obdržala prvé formálne oznámenia, bolo voči nej otvorených viac ako 180 konaní pre porušenie Zmluvy o ES podľa čl. 226. Vzhľadom na skutočnosť, že len časť týchto konaní sa týka absencie notifikovania smerníc, stále zostáva otvorených viac ako 30 prípadov. Z toho v 10 prípadoch bolo Slovensku doručené odôvodnené stanovisko podľa čl. 226 a v dvoch prípadoch už došlo aj k prvému podaniu na Európsky súdny dvor pre porušenie čl. 226 Zmluvy. V jednom prípade bolo dokonca vydané rozhodnutie (február 2007) – Slovenská republika v priebehu súdneho konania prijala opatrenia požadované Komisiou bola zaviazaná zaplatiť iba súdne trovy.

Na Slovensku je konanie (v predsúdnej a súdnej fáze) zverené do pôsobnosti zástupcu Slovenskej republiky pred súdmi Európskych spoločenstiev a jeho Kancelárie. Vláda Slovenskej republiky na svojom zasadnutí 23. mája 2007 schválila uznesením č. 458/2007 „návrh Postupov pre zastupovanie Slovenskej republiky pred súdmi Európskych

²³ V rozhodnutí súdu uverejneného v júli 2000, Súdny dvor po prvý krát uložil členskému štátu penále za neuposlušnosť predchádzajúceho rozsudku. Grécko muselo zaplatiť za každý deň 20 000 Euro, čo vtedy vážne ohrozilo aj ich rozpočet.

spoločenstiev“ s cieľom zosúladiť ustanovenia upravujúce prácu zástupcu Slovenskej republiky pred súdmi ES a jeho Kancelárie s požiadavkami praxe a premietnuť do týchto ustanovení praktické skúsenosti zo zastupovania Slovenskej republiky pred súdmi ES (napr. pri podávaní žalôb, intervencií, pri podávaní písomných stanovísk Slovenskej republiky k prejudiciálnym otázkam).

Predpokladom adekvátneho využívania nástrojov obhajoby je efektívna a rýchla identifikácia záujmov Slovenskej republiky a následne dôkladná, kvalifikovaná a systematická príprava na zaujatie pozícií v konaniach pred súdmi ES. Podmienkou je obojstranná a aktívna spolupráca zástupcu a jeho kancelárie so zástupcami jednotlivých rezortov a nezávislých regulačných orgánov, ako aj odborná zdatnosť kontaktných miest spolupracujúcich s Kanceláriou zástupcu Slovenskej republiky pred súdmi ES. Je taktiež nevyhnutné, aby zástupcovia jednotlivých rezortov a ďalších relevantných orgánov verejnej správy mali pre poskytovanie súčinnosti Kancelárii zástupcu Slovenskej republiky pred súdmi Európskych spoločenstiev vytvorené adekvátne podmienky. Z uvedených dôvodov bola kreovaná Medzirezortná komisia pre zastupovanie Slovenskej republiky pred súdmi Európskych spoločenstiev.

Záver

Ústava Slovenskej republiky jednoznačne neupravuje vzťah vnútroštátneho a medzinárodného práva. Niektorí autori na základe rozboru všetkých relevantných právnych ustanovení konštatujú, pokiaľ ide o vzťah vnútroštátneho a medzinárodného práva, že ide o symbiózu monistickej a dualistickej koncepcie s preferenciou medzinárodných zmlúv. Ústavný súd SR sa totiž doteraz vo svojej rozhodovacej činnosti nezaoberal ani otázkou vzťahu vnútroštátneho a medzinárodného práva v ústave, ani kolíziou ustanovení práva ES/EÚ s právnym poriadkom SR, resp. s ústavou.

Aký to má dopad na európske právo a jeho aplikáciu na území Slovenskej republiky?

Tvorcovia ústavy kombináciou článkov 1 ods. 2, čl. 7 ods. 2 a 5, a čl. 144 dosiahli, že v Slovenskej republike je zabezpečený adekvátny i keď nie úplne ideálny právny rámec prednosti európskeho práva tak, ako ho formuloval Európsky súdny dvor až na jednu výnimku a to otázky prípadnej kolízie ustanovení primárneho komunitárneho práva s Ústavou SR. V tejto súvislosti budeme s napätím očakávať rozhodnutie Ústavného súdu SR vo veci ústavnej sťažnosti niekoľkých občanov, namietajúcich porušenie ich ústavou zaručeného

práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných vo vzťahu k vysloveniu súhlasu Národnou radou s textom Zmluvy o Ústave pre Európu²⁴.

Literatúra:

- [1] Drgonec, J.: *Ústava Slovenskej republiky–Komentár*, 2. Vydanie, Šamorín: Heuréka, 2007, 1200 strán, ISBN 80-89122-38-8.
- [2] Azud, J.: *Medzinárodné právo*, Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV, 2003, 456 strán, ISBN 80-224-0753-4.
- [3] Tichý L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: *Evropské právo*, 1. Vydanie, Praha, C.H.Beck, 1999, 915 strán, ISBN 80-7179-113-X.
- [4] Karas, V., Králik, A.: *Európske právo*, 2. Vydanie, Bratislava, IURA EDITION, spol. s r.o., 2007, 506 strán, ISBN 978-80-8078-148-4.
- [5] Procházka, R., Čorba, J.: *Právo Európskej únie (Vybrané otázky pre právnu prax)*, Žilina, Poradca podnikateľa, spol. s r.o., 2007, 571 strán, ISBN 978-80-88931-62-1.
- [6] Čorba, J. (ed.): *Európske právo na Slovensku*, Bratislava, Nadácia Kalligram, 2003, 568 strán, ISBN 80-968886-1-7.

Kontaktné údaje na autorov - email:

dagmar.lantajova@truni.sk

hricova@tiscali.co.uk

²⁴ Senát ústavného súdu 14. júla 2005 predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť niekoľkých občanov Slovenskej republiky, namietajúcich porušenie ich základného práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 7 ods. 1, čl. 93 ods.1 a s čl. 2 ods. 1 ústavy. Podľa sťažovateľov bolo ich základné právo porušené konaním Národnej rady Slovenskej republiky, ktorá 11. mája 2005 prijala uznesenie č. 1596, ktorým vyslovila súhlas so Zmluvou o Ústave pre Európu bez toho, aby zároveň v súlade s čl. 7 ods. 1 ústavy schválila ústavný zákon o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi, ktorý by podliehal schváleniu v referende. Sťažovatelia navrhli zároveň, aby ústavný súd odložil vykonateľnosť napadnutého uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky.

Ústavný súd uznesením II. ÚS 171/05-38 rozhodol, že ústavnú sťažnosť prijíma na ďalšie konanie a zároveň odkladá vykonateľnosť napadnutého uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky bez toho, aby určil konkrétnu povinnosť, ktorá z toho vyplýva konkrétnej osobe. Napriek tomu, že logickým dôsledkom rozhodnutia ústavného súdu by malo byť zastavenie ratifikácie Zmluvy o Ústave pre Európu, ústavný súd vo výrokovej časti svojho rozhodnutia výslovne nezakázal prezidentovi Slovenskej republiky ratifikovať túto Zmluvu. Tento zákaz uviedol iba v odôvodnení rozhodnutia. Prezident Slovenskej republiky zatiaľ neratifikoval predmetnú zmluvu.