

## **SANKCIE ZA PORUŠENIE PRÁVA ÚNIE V PRÁVNOM PORIADKU SLOVENSKEJ REPUBLIKY<sup>1</sup>**

MICHAEL SIMAN

Právnická fakulta UMB v Banskej Bystrici, Slovenská republika

### **Abstrakt**

Slovenská právna úprava sankcionuje porušenie práva Európskej únie jednak možnosťou podania návrhu na obnovu konania, jednak možnosťou podania žaloby o náhradu škody, ktorú spôsobila Slovenská republika porušením práva Únie. Oba tieto sankčné mechanizmy predpokladá aj judikatúra Súdneho dvora.

### **Kľúčové slová**

právo Európskej únie - sankcie za porušenie - obnova konania - náhrada škody

### **Abstract**

Slovak legislation is penalizing infringements of the European Union law by both, the possibility of a retrial, as well as the possibility of filing an action for damages caused by the Slovak Republic violation of Union law. Both of these mechanisms appear in the case-law of the European Court of Justice.

### **Key words**

European Union law - Sanctions for infringement - Retrial - Action for damages.

V právnom poriadku Únie kontrolu nad dodržiavaním zakladajúcich zmlúv a tým aj celého únieového práva vykonáva Komisia, ktorá ako jediná môže podať na Súdny dvor návrh na začatie konania proti členskému štátu pre porušenie práva Únie podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní EÚ (bývalý článok 226 Zmluvy o založení ES). Podnet na Komisiu, aby prešetrila namietané porušenie práva Únie členským štátom, môže podať akákoľvek fyzická alebo právnická osoba bez ohľadu na to, či je namietaným porušením práva Únie dotknutá. Komisia však týmto podnetom nie je

---

<sup>1</sup> Táto práca je výsledkom riešenia projektu "Vplyv judikatúry súdov Európskej únie na vnútroštátne právo jej členských štátov", ktorý je financovaný Agentúrou na podporu výskumu a vývoja (zmluva č. APVV-0754-07).

Projekt je implementovaný občianskym združením EUROIORIS - Európske právne centrum v spolupráci so Slovenskou asociáciou európskeho práva a Právnickou fakultou Univerzity Mateja Bela.

viazaná a disponuje širokou mierou voľnej úvahy pri vyšetrowaní porušenia práva Únie a pri podávaní žaloby na dotknutý členský štát.

Rovnako v právnych poriadkoch jednotlivých členských štátov je porušenie práva Únie sankcionované viacerými spôsobmi, najčastejšie prostredníctvom inštitútov obnovy konania, náhrady škody alebo vydania bezdôvodného obohatenia.

S niektorými sankciami za porušenie práva Európskej únie sa môžeme stretnúť aj v slovenskom právnom poriadku. Slovenská legislatíva výslovne zavádza možnosť napadnúť právoplatný rozsudok návrhom na obnovu konania, pokiaľ je v rozpore s judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie a tiež umožňuje žiadať o náhradu škody v prípade porušenia transpozičnej povinnosti smerníc.

## **1. REVÍZIA VNÚTROŠTÁTNYCH PRAVOPLATNÝCH SÚDNYCH ROZHODNUTÍ NEZLUČITEĽNÝCH S PRAVOM ÚNIE**

Zásada právoplatne rozhodnutej veci vyžaduje, aby súdne rozhodnutia, ktoré sa stali právoplatnými po vyčerpaní dostupných opravných prostriedkov alebo po márnom uplynutí lehôt na ich podanie, nemohli byť v budúcnosti spochybnené<sup>2</sup>. Právo Únie v súlade so zásadou *res iudicata* a zásadou právnej istoty vo všeobecnosti neukladá vnútroštátnym súdnym alebo správny orgánom povinnosť preskúmať a zrušiť súdne alebo správne rozhodnutia, ktoré sú nezlučiteľné s právom Únie, ale ktoré sú už konečné po vyčerpaní dostupných opravných prostriedkov alebo po uplynutí lehôt stanovených pre tieto opravné prostriedky.<sup>3</sup> V súlade s touto zásadou únievé právo neukladá vnútroštátnemu súdu povinnosť, aby v prípade súdneho rozhodnutia, ktoré je v rozpore s únieovým právom, neaplikoval vnútroštátne procesné ustanovenia, na základe ktorých takéto nezlučiteľné rozhodnutie nadobúda právoplatnosť.<sup>4</sup>

Na druhej strane podľa judikatúry Súdneho dvora je napríklad správny orgán členského štátu povinný preskúmať svoje právoplatné rozhodnutie vzhľadom na neskoršie prejudiciálne rozhodnutie Súdneho dvora, ak sú súčasne splnené nasledujúce podmienky:<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> *Olimpiclub*, C-2/08, 3.9.2009, bod 22; *Köbler*, C 224/01, 30.9.2003, Zb. s. I-10239, bod 38; *Kapferer*, C-234/04, 16.3.2006, Zb. s. I-2585, bod 20; pozri tiež *Eco Swiss*, C-126/97, 1.6.1999, Zb. s. I-3055, bod 46.

<sup>3</sup> K správny rozhodnutiu pozri *Kempter*, C-2/06, 12.2.2008, Zb. s. I-411, bod 36; k súdny rozhodnutiu pozri *Köbler*, C-224/01, 30.9.2003, Zb. s. I-10239, bod 38.

<sup>4</sup> *Olimpiclub*, C-2/08, 3.9.2009, bod 23; *Kapferer*, C-234/04, 16.3.2006, Zb. s. I-2585, bod 23.

<sup>5</sup> *Kempter*, C-2/06, 12.2.2008, Zb. s. I-411, body 38 a 39; *Kühne a Heitz*, C-453/00, 13.1.2004, Zb. s. I-837, body 26 až 28.

- vnútroštátne právo umožňuje preskúmanie konečného rozhodnutia;
- rozhodnutie vychádzalo, s ohľadom na neskorší rozsudok Súdneho dvora, z nesprávneho výkladu práva Únie, a bolo vyhlásené bez toho, aby bola Súdnemu dvoru položená prejudiciálna otázka;
- dotknutá osoba podá návrh na preskúmanie tohto rozhodnutia hneď po tom, ako sa dozvedela o predmetnom rozhodnutí Súdneho dvora;
- novým rozhodnutím nesmú byť dotknuté záujmy tretích strán.

Podmienky revízie právoplatného vnútroštátneho správneho rozhodnutia možno *mutatis mutandis* aplikovať aj na právoplatné súdne rozhodnutia, ktoré sú v rozpore s právom Únie, resp. s neskorším prejudiciálnym rozsudkom Súdneho dvora.

Keďže rozhodcovské sudy nemôžu na Súdny dvor podávať prejudiciálne otázky podľa článku 267 ZFEÚ (bývalý článok 234 ZES),<sup>6</sup> za účelom zabezpečenia jednotného výkladu úniového práva musí mať vnútroštátny súd možnosť preskúmať platnosť rozhodcovského rozhodnutia a v prípade potreby sa v tomto konaní môže obrátiť s prejudiciálnou otázkou na Súdny dvor.<sup>7</sup>

Podľa § 228 ods. 1 písm. e) slovenského Občianskeho súdneho poriadku môže účastník konania napadnúť právoplatný rozsudok slovenského súdu návrhom na obnovu konania, ak je tento rozsudok v rozpore s rozhodnutím Súdneho dvora alebo iného orgánu Európskej únie. Objektívna lehota na podanie návrhu na obnovu konania nie je v tomto prípade obmedzená.

Správny poriadok podobné explicitné ustanovenie neobsahuje, ale v prípade právoplatného správneho rozhodnutia, ktoré je v rozpore s neskorším prejudiciálnym rozsudkom Súdneho dvora, by v súlade so zásadou rovnocennosti bolo možné toto rozhodnutie revidovať, ak „záviselo od posúdenia predbežnej otázky, o ktorej príslušný orgán (v tomto prípade Súdny dvor - pozn. autora) rozhodol inak“ (§ 62 ods. 1 písm. b) Správneho poriadku).

Na príslušný súd Slovenskej republiky je možné v prípade rozporu rozhodcovského rozsudku s úniovým právom podať návrh na jeho zrušenie (§ 88 ods. 2 OSP) z dôvodov, pre ktoré možno žiadať o obnovu konania,

---

<sup>6</sup> Nordsee, 102/81, 23. 3. 1982, Zb. s. 1095, body 7 až 16; C-125/04, Denuit, 27. 1. 2005, Zb. s. I-923, body 13, 15 a 16.

Pozri bližšie Siman, M. - Slašťan, M.: Súdny systém Európskej únie, 3. vydanie, Bratislava 2010, odseky 429 a 430.

<sup>7</sup> Eco Swiss, C-126/97, 1.6.1999, Zb. s. I-3055, bod 40; pozri tiež Almelo, C-393/92, 27.4.1994, Zb. s. I-1477, body 23 a 24

medzi ktoré patrí aj nerešpektovanie judikatúry súdov Únie (§ 228 ods. 1 písm. b) OSP) alebo nerešpektovanie rozhodnutia inej inštitúcie Únie (pozri § 40 ods. 1 písm. h) zákona č. 244/2002 Z. z. o rozhodcovskom konaní). Mohlo by sa jednať napríklad o rozpor rozhodcovského rozsudku s vyššie uvedeným rozsudkom Súdneho dvora vo veci *Eco Swiss*, pričom kľúčovým by v takom prípade bolo predovšetkým posúdenie, či došlo k porušeniu takej úniovej normy, ktorá je súčasťou verejného poriadku. S touto otázkou by sa slovenský súd mohol v prípade potreby samozrejme obrátiť na Súdny dvor. V prípade cudzieho rozhodcovského rozsudku, ktorý je v rozpore s právom Únie, možno v súlade s Dohovorom o uznaní a výkone cudzích rozhodcovských rozhodnutí, uzatvorený v New Yorku 10. júna 1958<sup>8</sup>, ktorý ratifikovali všetky členské štáty, ako aj v súlade s citovanou judikatúrou Súdneho dvora, odmietnuť také uznanie alebo výkon tohto rozsudku, ktoré by boli v rozpore s verejným poriadkom Slovenskej republiky (§ 50 ods. 2 zákona č. 244/2002 Z. z. o rozhodcovskom konaní).

## **2. NÁHRADA ŠKODY V PRÍPADE PORUŠENIA PRÁVA ÚNIE ČLENSKÝM ŠTÁTOM**

Na základe judikatúry Súdneho dvora boli postupne fyzickým a právnickým osobám priznané viaceré práva, ktorých sa môžu domáhať priamo na základe únieového práva a ktoré im vnútroštátne právne poriadky musia bezpodmienečne zaručiť. Jedná sa o práva, ktoré zakladá únieové právo bez ohľadu na právo vnútroštátne, vyplývajú priamo z judikatúry Súdneho dvora a nadobúdajú charakter všeobecných zásad únieového práva:

- právo na účinnú súdnu ochranu práv vyplývajúcich z únieového právneho poriadku, vrátane predbežnej súdnej ochrany týchto práv;
- právo na vrátenie plnenia poskytnutého bez právneho dôvodu, ak bolo toto plnenie poskytnuté v súvislosti s porušením únieových predpisov;
- právo na náhradu škody spôsobenej porušením únieového práva.

Povinnosť dodržiavať právo Únie vyplýva slovenským súdom predovšetkým z článku 144 ods. 1 Ústavy SR, na základe ktorého sú sudcovia pri rozhodovaní viazaní aj medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 Ústavy SR, t. j. Zmluvou o Európskej únii, Zmluvou o fungovaní Európskej únie, ale aj ostatnými prameňmi primárneho práva Európskej únie.

Ak by slovenský prvostupňový súd napriek návrhu účastníka konania odmietol aplikovať právo Únie, môže to účastník použiť ako odvolací resp. dovolací dôvod nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 205 ods. 2 písm. f) OSP resp. § 241 ods. 2 písm. c) OSP]. Určitú možnosť preskúmania

---

<sup>8</sup> Vyhláška č. 74/1959 Zb.

právoplatného súdneho rozhodnutia, ktoré je v rozpore s úniovým právom, predstavuje v občianskom súdnom konaní do jedného roka od právoplatnosti napadnutého rozhodnutia aj podanie mimoriadneho dovolania generálnym prokurátorom z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 243f ods. 1 písm. c) OSP], prípadne iluzórne podanie dovolania v lehote jedného mesiaca od právoplatnosti (v trestnom konaní v lehote troch mesiacov od doručenia) napadnutého rozhodnutia z rovnakého dôvodu [§ 241 ods. 2 písm. c) OSP v prípadoch prípustnosti dovolania na základe § 238 ods. 1 až 3 alebo § 239 OSP; § 371 ods. 1 písm. i) TP]. Ako bolo už vyššie spomenuté, v prípade, že konečné slovenské súdne rozhodnutie je v rozpore s rozhodnutím Súdneho dvora, môže účastník požiadať o obnovu konania [§ 228 ods. 1 písm. e) OSP].

Ak na týchto skutočnosti nie je možné dosiahnuť nápravu súdneho rozhodnutia z dôvodu, že je v rozpore s právom Únie alebo neskoršou judikatúrou Súdneho dvora, je ten, ktorému bola takýmto rozhodnutím spôsobená škoda, oprávnený podať návrh na začatie konania o náhradu škody, ktorú spôsobil členský štát porušením práva Únie.

Náhrada prípadnej škody, ktorú spôsobí Slovenská republika, resp. jej orgán verejnej moci porušením práva Únie sa riadi primárne právom Únie, predovšetkým vyššie judikatúrou Súdneho dvora k podmienkam zodpovednosti štátu za škodu<sup>9</sup> a subsidiárne zákonom č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci (ďalej len „zákon o zodpovednosti za škodu“), prípadne Občianskym zákonníkom. Zákon o zodpovednosti za škodu však predpokladá iba jeden spôsob porušenia práva Únie, a to neskorú alebo nesprávnu transpozíciu smernice, za ktorú zodpovedá príslušné ministerstvo alebo iný ústredný orgán štátnej správy (§ 4 ods. 1 písm. d) zákona č. 514/2003 Z. z.), pričom porušenie práva Únie môže vzniknúť aj inými spôsobmi, napríklad prijatím alebo ponechaním v platnosti legislatívy nezlučiteľnej s právom Únie, za ktorú by v mene Slovenskej republiky zodpovedal orgán, ktorý túto legislatívu prijal (napríklad Národná rada Slovenskej republiky, Vláda Slovenskej republiky alebo príslušné ministerstvá).

Okrem toho ustanovenie § 6 ods. 1 zákona o zodpovednosti za škodu podmieňuje v prípade škody spôsobenej právoplatným nezákonným rozhodnutím právo na jej náhradu zrušením alebo zmenou tohto rozhodnutia pre nezákonnosť príslušným orgánom. Judikatúra Súdneho dvora splnenie tejto podmienky pre uplatnenie práva na náhradu škody nevyžaduje.

---

<sup>9</sup> Pozri *Danske Slagterier*, C-445/06, 24.3.2009, bod 20; *Synthon*, C-452/06, 16.10.2008, Zb. s. I-7681, bod 35; *Robins*, C-278/05, 21.1.2007, Zb. s. I-1053, bod 69; *Eman a Sevinger*, C-300/04, 12.9.2006, Zb. s. I-8055, bod 69; *Köbler*, C-224/01, 30.9.2003, Zb. s. I-10239, bod 51; *Evans*, C-63/01, 4.12.2003, Zb. s. I-14447, bod 83; *Haim*, C-424/97, 4.7.2000, Zb. s. I-5123, bod 28

Na základe uvedených skutočností možno skonštatovať, že právna úprava Slovenskej republiky v prípade ustanovenia § 6 ods. 1 zákona o zodpovednosti za škodu nedostatočne spĺňa požiadavky kladené judikatúrou Súdneho dvora. A preto by na základe judikatúry Súdneho dvora túkajúcej sa náhrady škody mal všeobecný súd Slovenskej republiky pripustiť na konanie a rozhodnúť aj o žalobe na náhradu škody, ktorú spôsobila Slovenská republika vydaním právoplatného súdneho rozhodnutia, ktoré neskôr nebolo zmenené ani zrušené pre jeho rozpor s právom Únie.

V každom prípade má poškodený subjekt okrem možnosti žiadať o náhradu škody aj možnosť podať podnet na Európsku komisiu, aby prešetrila porušenie práva Únie Slovenskou republikou, ktorá jej bola spôsobená či už vydaním súdneho rozhodnutia nezlučiteľného s právom Únie alebo samotným ustanovením § 6 ods. 1 zákona o zodpovednosti za škodu. Kontrolu nad dodržiavaním zakladajúcich zmlúv vykonáva iba Komisia, ktorá je jediným aktívne legitimovaným subjektom, ktorý môže podať na Súdny dvor návrh na začatie konania proti členskému štátu pre porušenie práva Únie podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní EÚ (bývalý článok 226 ZES). Treba však upozorniť, že Komisia týmto podnetom nie je viazaná a disponuje širokou mierou voľnej úvahy pri vyšetrení porušenia práva Únie a pri podávaní žaloby na dotknutý členský štát.<sup>10</sup>

Naopak, v prípade inštitútu obnovy konania ide slovenská právna úprava nad rámec požiadaviek Súdneho dvora, keď nezavádza žiadnu objektívnu lehotu na podanie návrhu na obnovu konania v prípade porušenia práva Únie. Zaujímavá situácia by mohla vzniknúť, ak by osoba, ktorá je dotknutá novým rozhodnutím vydaným po uplynutí dlhého obdobia (napr. 20 rokov) v rámci obnovy konania z dôvodu porušenia judikatúry Súdneho dvora, namietala na slovenskom ústavnom súde a prípadne aj na Európskom súde pre ľudské práva porušenie zásady právnej istoty vrátane legitímnych očakávaní. Hoci aj v takomto prípade existuje legitímny záujem na dodržiavaní práva Únie (prostredníctvom vydávania súdnych rozhodnutí, ktoré sú v súlade s právom Únie), je veľmi otázne, či obnova konania po neobmedzenom časovom období nepredstavuje neprimeraný zásah do

---

<sup>10</sup> Existencia rozsudku, ktorým Súdny dvor konštatuje porušenie povinnosti členského štátu, môže byť síce dôležitým, ale nie je jediným prostriedkom overenia splnenia podmienky dostatočne závažného porušenia úniového práva (Brasserie du pêcheur a Factortame, C-46 a 48/93, 5.3.1996, Zb. s. I-1029, bod 93). Pokiaľ Komisia začne konanie o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ voči dotknutému členskému štátu, právo Únie nevyžaduje, aby počas tohto konania spočívalo alebo bolo prerušené plynutie premlčacej lehoty na uplatnenie práva na náhradu škody spôsobenej štátom z dôvodu porušenia úniového práva. Jednotlivec teda môže podať vnútroštátny návrh na náhradu škody spôsobenej členským štátom z dôvodu porušenia práva Únie bez toho, aby príslušný vnútroštátny súd počkal na vyhlásenie rozsudku, ktorým sa určuje, že členský štát porušil právo Únie (C-445/06, Danske Slagterier, 24.3.2009, body 39 a 46).

právnej istoty účastníkov konania a tretích osôb, ktorú nadobudli pôvodným súdnym rozhodnutím.

Vyššie uvedené nedostatky slovenskej legislatívy vyrieši pravdepodobne až rozhodovacia prax slovenských súdov, prípadne Súdneho dvora Európskej únie.

**Literatúra:**

- Favret, J.-M.: Droit et pratique de l'Union européenne, Gualino, Paris 2003
- Lenaerts, K. - van Nuffel, P.: Constitutional law of the European Union, 2nd edition, Sweet and Maxwell Limited, London 2005
- Pekár, B.: Európske správne právo, In: Vybrané otázky aplikácie európskeho práva, Právnická fakulta UK, Bratislava 2006
- Siman, M. - Slašťan, M.: Primárne právo Európskej únie, 3. vydanie, EUROIURIS - Európske právne centrum, Bratislava 2010
- Siman, M. - Slašťan, M.: Súdny systém Európskej únie, 3. vydanie, EUROIURIS - Európske právne centrum, Bratislava 2010
- Steiner, J.: Enforcing EC Law, Blackstone Press, London 1995

**Contact – email**

*siman@euroiuris.sk*