

NIEKOĽKO POZNÁMOK K AKTUÁLNYM PROBLÉMOM LEGISLATÍVY EURÓPSKEJ ÚNIE

IGOR BLAHUŠIAK

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Katedra mezinárodního a evropského práva, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok sa zameria na aktuálne otvorené otázky v rámci tvorby normatívnych aktov v EÚ. Budú zmienené významné zmeny oblasti tzv. komitológie vykonané v období prvého roka implementácie Lisabonskej zmluvy. Príspevok analyzuje aktuálny stav právnej úpravy a porovná ho so stavom predchádzajúcim. Taktiež poukáže na niektoré základné dôsledky prijatých zmien.

Key words in original language

Európska Únia, Legislatíva, komitológia, delegované akty, implementačné akty, normotvorba, Lisabonská zmluva

Abstract

The contribution focuses on the current unresolved issues in the rule-making processes of the EU. Important changes in the field of so-called comitology in the period of the first year of the implementation of the Lisbon Treaty will be mentioned. The contribution analyses the current legal regulation and compares it to previous one. Also, it determines some basic implications of adopted changes.

Key words

European Union, Legislation, Comitology, Delegated Acts, Implementing Acts, Rule-making, Lisbon Treaty

1. ÚVOD

Lisabonská zmluva priniesla niekoľko novinek do oblasti prijímania aktov unijného práva. Zmeny boli jednak procedurálne, a taktiež aj substantívne; boli zavedené nové kategórie aktov.

Z procedurálnych zmien je možné spomenúť transformáciu postupu spolurozhodovania na „riadny legislatívny postup“ a postupov konzultácie a súhlasu na „zvláštny legislatívny postup“.¹ Taktiež je nutné zmieniť rozšírenie aplikácie hlasovania kvalifikovanou väčšinou v Rade a zmeny

1 Vid' ust. čl. 289 a 294 Zmluvy o fungovaní EÚ (ZFEÚ).

v postupe prijímania rozpočtu, ktoré je možné s istým nadhľadom hodnotiť ako revolučné.²

Hlavné procedurálne zmeny už boli viac krát v čase od prijatia Lisabonskej zmluvy popisované.³ Okrem nich došlo z hľadiska systematického k rozšíreniu typov aktov európskeho práva – boli zavedené nové pojmy tzv. regulačných aktov, medziinštitucionálnych dohôd a taktiež nové delenie na akty legislatívne a nelegislatívne, ktoré je ďalej možné deliť na akty delegované a implementačné.

Ako regulačné akty je možné označiť akty, ktoré akty všeobecne aplikovateľné nelegislatívne akty, ktoré sú tzv. self-executing.⁴ Z pohľadu hlavného textu Zmlúv sú novým fenoménom aj medziinštitucionálne dohody. Ako však výskum ukázal, nejde v žiadnom prípade o novinku. Sú uzatvárané od roku 1963, aj keď pomerne málo – celkovo ich bolo uzatvorených cca 140. Môžeme ich teoreticky (nie legálne, podľa čl. 295 ZFEÚ) definovať ako písomné dohody minimálne dvoch orgánov EÚ zverejnené v Úradnom vestníku, uzatvárané za účelom konkretizovať ustanovenia primárneho práva.⁵

V tom článku sa zameriame na zmeny čiastkové, ktoré nastali v poslednom období a ktoré aj pre samotné inštitúcie predstavujú praktický problém v ich uchopení. Jedná sa o otázky tzv. delegovaných a implementačných aktov, a to tak vo svetle ich delenia do týchto kategórií, ako aj nového komitologického rozhodnutia, ktoré vstúpilo v platnosť 1. marca 2011.

2. LEGISLATÍVNE A NELEGISLATÍVNE AKTY EÚ

Lisabonská zmluva delí právne akty EÚ (nariadenia, smernice, rozhodnutia, atď.) na legislatívne a nelegislatívne.⁶ Legislatívne sú prijaté legislatívnym postupom podľa ust. čl. 289 ZFEÚ, nelegislatívne akty predstavujú tie akty,

2 Napr. z perspektívy rozloženia právomocí Parlamentu a Rady v tejto oblasti pred rokom 1970. Vid' napr. RITTBERGER B. *Building Europe's Parliament*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 2005. 234 pp.

3 BLAHUŠIAK I. *Changes in decision-making procedures of the EU in the Reform Treaty*. In: *Days of public law : sborník abstraktů příspěvků z mezinárodní konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 12 pp.

4 Vid' BLAHUŠIAK, I. *Access of Citizens to the Court of Justice: The Role of Regulatory Acts*. In: *Dny práva – 2010 – Days of Law, The conference proceedings*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 22 pp.

5 Vid' BLAHUŠIAK I. *Medziinštitucionálne dohody v práve Európskej únie po prijatí Lisabonskej zmluvy*. In: *CD příspěvků z mezinárodní konference MEKON 2010*. 1. vyd. Ostrava: Vysoká škola báňská - Technická univerzita, 2010. 12 pp.

⁶ Vid' ust. čl. 289 ZFEÚ.

ktoré nie sú prijaté legislatívnym postupom. Jedná sa o delegované akty (čl. 290 ZFEÚ) a akty implementačné (čl. 291 ZFEÚ). Tieto dva typy aktov v podstate nahrádzajú systém komitológie tak, ako bol používaný do 28. februára 2011. Z jednej strany je tak možné chápať Lisabonskú zmluvu ako pokračovanie v pomerne dlhej línii zmien,⁷ na strane druhej je ju možné vnímať ako zmenu pomerne revolučnú.

Aktuálne skúsenosti s implementáciou Lisabonskej zmluvy ukazujú, že významným problémom sa stáva procedurálna voľba medzi delegovanými a implementačnými aktmi. Primárne právo ponecháva túto voľbu predovšetkým na legislatívnej autorite, teda Európskom parlamente (ďalej iba ako "Parlament") a Rade ministrov (ďalej iba ako "Rada"). Pretože úprava v Zmluvách obsahuje len niektoré základné zásady, s ohľadom na odlišné paradigmatické založenie oboch inštitúcií,⁸ vzniká v období po vstupe Lisabonskej zmluvy do platnosti pomerne veľký počet procedurálnych sporov týkajúcich sa tejto otázky.

Legislatívec EÚ (Parlament a Rada) má teda pri otázkach delegácie legislatívnych právomocí nasledujúce možnosti:

1. Upraviť všetky aspekty daného pomeru sám;
2. Delegovať právomoc prijať legislatívne opatrenia na iné subjekty, za splnenia stanovených podmienok:
 - a. Na Komisiu - v prípade delegovaných aktov;
 - b. Na Komisiu v spolupráci so zástupcami členských štátov - v prípade implementačných aktov.

V prípade ad 1 teda Parlament a Rada spoločne podľa stanoveného legislatívneho postupu, či už riadneho alebo niektorého zo zvláštnych

⁷ Systém komitológie vznikol už v roku 1961, kedy bol vytvorený prvý výbor stanovujúci ceny poľnohospodárskych výrobkov. Dôvodmi pre jeho vznik bola nielen rýchlosť prijímania aktov, ale aj jeho flexibilita, možnosť kontroly či efektívnosť. Postupne sa systém čím ďalej viac orientoval nielen na prijímanie technických podrobností, ale sa politizoval, a teda začal vyžadovať väčšiu kontrolu. Vid' napr. CHRISTIANSEN, T., OETTEL, J. M., VACCARI, B. (2009) (eds.). *21st Century Comitology: Implementing Committees in the Enlarged European Union*. Dostupné [online] <http://publications.eipa.eu/en/details/show/=1832>, cit. 13. mája 2011.

⁸ Máme na mysli reprezentáciu nadnárodnej paradigmy Európskym parlamentom a medzivládnej paradigmy Radou ministrov, čo vyvoláva v mnohých prípadoch isté napätie v inštitucionálnej štruktúre EÚ. Bližšie vid' napr. RITTBERGER, B. (2005). Túto skutočnosť zmieňuje i samotný Parlament vo svojej správe o delegácií legislatívnych právomocí - vid' EUROPEAN PARLIAMENT. Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers. C7-0073/2010.

postupov, stanoví pravidlá pre všetky aspekty regulovaného právneho pomeru. Takto prijaté akty budú aktmi legislatívnymi. S ohľadom na fakt, že legislatívny proces na úrovni EÚ je procedurálne a časovo pomerne náročný, môže byť vnímaná táto možnosť úpravy právnych pomerov ako pomerne neflexibilná, najmä čo sa týka aktualizácie jednotlivých "technických" aspektov úpravy, napríklad v dôsledku postupného technologického vývoja a vzniku nových vedeckých poznatkov.

3. KOMITOLÓGIA DO ROKU 2011

Práve z tohto dôvodu bola už pred Lisabonskou zmluvou zakotvená možnosť vyhnúť sa časovo a procedurálne náročnému legislatívnemu procesu a prijímať niektoré detailné časti úpravy postupom, ktorý by mal byť flexibilnejší a rýchlejší.⁹ Takto prijaté akty budú aktmi nelegislatívnymi, či už delegovanými alebo implementačnými.

V rokoch 2006 až 2011 boli dnešné nelegislatívne akty, vtedajšie komitologické akty, prijímané v režime Rozhodnutia Rady 1999/468/ES zo dňa 28. júna 1999 o postupoch pre výkon výkonných právomocí zverených Komisií, v znení rozhodnutia Rady 2006/512/ES zo dňa 17. júla 2006 (ďalej len ako "Rozhodnutie") piatimi postupmi:¹⁰

- **Poradný postup** (článok 3 Rozhodnutia), ktorý sa používal pre otázky, ktoré neboli politicky citlivé. Komisia predložila návrh opatrenia, o ktorom hlasoval príslušný výbor; bolo nutné dosiahnuť prostú väčšinu. Avšak aj v prípade, že stanovisko výboru bolo negatívne, Komisia ním nebola právne viazaná.
- **Riadiaci postup** (článok 4 Rozhodnutia), používaný napr. pri otázkach spoločnej poľnohospodárskej politiky, obvykle pre rozhodovanie o určitých kvantifikovaných hodnotách. Komisia v tomto prípade navrhla opatrenie a príslušný výbor hlasoval; na prijatie rozhodnutia bolo potrebné dosiahnuť kvalifikovanú väčšinu hlasov. Komisia mohla opatrenie prijať, ak príslušný výbor dané opatrenie schválil alebo nevydal žiadne stanovisko, teda nedokázal nájsť kvalifikovanú väčšinu hlasov za alebo proti danému opatreniu. V prípade, že príslušný výbor kvalifikovanou väčšinou návrh Komisie odmietol, bol tento postúpený

⁹ Napr. v rokoch 2004-09 bolo prijatých 454 legislatívnych aktov, ale až 14 522 právne záväzných nelegislatívnych aktov. Vid' HARDACRE, A. New comitology: Key developments to keep an eye on. Dostupné [online] <http://www.euractiv.com/en/future-eu/new-comitology-key-developments-keep-eye-analysis-504350>, cit. 13. mája 2011.

¹⁰ Vid' Rozhodnutie Rady 1999/468/ES zo dňa 28. júna 1999 o postupoch pre výkon výkonných právomocí zverených Komisií, v znení rozhodnutia Rady 2006/512/ES zo dňa 17. júla 2006. Ú. v. L 200, 22. júla 2006, s. 11 – 13.

Rade, ktorá do troch mesiacov buď kvalifikovanou väčšinou návrh prijala alebo zamietla. Ak Rada v tejto lehote nedokázala zamietnuť daný návrh, Komisia mohla opatrenie prijať. Tento postup v praxi veľmi často viedol k prijatiu návrhu Komisie.

- **Regulačný postup** (článok 5 Rozhodnutia) sa používal na zmenu nepodstatných ustanovení základných legislatívnych aktov. V tomto prípade boli akty politicky citlivejšie, keďže sa dotýkali oblasti legislatívy. Pre prijatie opatrenia je nutné, aby ho príslušný výbor schválil kvalifikovanou väčšinou. Ak sa tak nestalo, alebo ak výbor kvalifikovanou väčšinou opatrenie odmietol, bolo toto postúpené Rade. Tá kvalifikovanou väčšinou do troch mesiacov buď návrh prijala alebo ho zamietla. V prípade, že nenastala ani jedna z týchto možností, Komisia mohla návrh prijať. V rámci tohto postupu mal Parlament právo prieskumu, kedy v prípadoch, že základný akt bol prijatý postupom spolurozhodovania, mohol v lehote jedného mesiaca prijať nezáväznú stanovisko, že Komisia prekročila svoje právomoci stanovené v základnom akte.¹¹

- **Regulačný postup s dohľadom** (článok 5a Rozhodnutia), ktorý bol zavedený v roku 2006 a umožňoval legislatívcom väčšiu kontrolu nad politicky citlivými otázkami. Používal sa za súčasného naplnenia dvoch podmienok: (a) základný akt bol prijatý postupom spolurozhodovania a (b) opatrenie je všeobecnej povahy, nejde o individuálny akt. Postup bol najprísnejší, čo sa týkalo právomocí Komisie - jednalo sa o dvojstupňový proces. Po schvaľovaní návrhu v príslušnom výbore mohla ešte Rada a Parlament vetovať prijatý návrh, no museli splniť opäť dve podmienky: (a) procedurálnu, spočívajúcu v stanovení prekluzívnej lehoty troch mesiacov pre využitie tohto oprávnenie a (b) substantívnu, spočívajúcu v naplnení jedného z troch stanovených dôvodov pre vyslovenie veta. Týmito dôvodmi bolo (i) prekročenie právomocí stanovených v základnom akte, (ii) nesúlad s cieľmi alebo obsahom základného aktu a (iii) porušenie zásad subsidiarity a proporcionality. V prípade, že už v prvej fáze príslušný výbor nedospel k stanovisku k návrhu Komisie, bol tento odkázaný Rade, ktorá ho do dvoch mesiacov mohla kvalifikovanou väčšinou prijať. V takomto prípade, ako aj v prípade, že Rada nedosiahla žiadnu dohodu v stanovenej lehote, mohla Komisia návrh predložiť Parlamentu, ktorý mal následne dva mesiace na posúdenie, či návrh nenapĺňa tri vyššie stanovené dôvody pre vyslovenie veta. Parlament mal však rozdielne postavenie od Rady, keďže v prípade, že Rada kvalifikovanou väčšinou v lehote dvoch mesiacov daný návrh Komisie zamietla, tento sa navracal späť Komisií a už nedochádzalo k jeho kontrole Parlamentom.

¹¹ S ohľadom na krátkosť tejto lehoty dochádzalo len k veľmi sporadickému využitiu tejto možnosti zo strany Parlamentu.

- **Ochranný postup** (článok 6 Rozhodnutia) bol pomerne málo využívaný, keďže jeho použitie je predpokladané pre naliehavé situácie, kedy Komisia mohla prijať určité rozhodnutie aj bez ex ante získania stanoviska príslušného výboru. V tomto prípade však musela prijatie oznámiť Rade a opatrenie bolo taktiež posudzované ex post príslušným výborom. Ktorýkoľvek členský štát al právo požiadať o presunutie záležitosti na posúdenie do Rady. Tá následne v lehote troch mesiacov mohla kvalifikovanou väčšinou potvrdiť, zamietnuť alebo zmeniť rozhodnutie Komisie. Na rozdiel od predchádzajúcich postupov však v prípade, že Rada neprijala opatrenie ani v pozmenenom znení, platnosť opatrenia bola ukončená.

V nasledujúcich oddieloch príspevku analyzujeme, aké zmeny voči týmto postupom priniesla Lisabonská zmluva.

4. DELEGOVANÉ AKTY

V prípade delegovaných aktov sa jedná podľa ust. čl. 290 ZFEÚ o prijímanie opatrení Komisiou na základe prenesenia právomocí legislatívcom v legislatívnom, tzv. základnom akte. Podmienkou pre tento prenos je, že sa bude jednať o:¹²

- c. Nelegislatívne akty,
- d. Všeobecnej povahy,
- e. Ktoré dopĺňajú alebo menia
- f. Určité nepodstatné časti legislatívneho aktu.

Rozhodujúce je tu kritérium všeobecnosti aktu a „nepodstatnosti“ menených častí základného aktu. Čo sa týka kritéria ad b.), môžeme konštatovať, že k nemu existuje do istej miery pomerne bohatá judikatúra Súdneho dvora EÚ (SDEÚ). Na tomto mieste spomenieme len rozhodnutie vo veci C-263/02 Jégo-Quéré, kde SDEÚ judikoval, že všeobecnú povahu majú v európskom práve tie "akty, ktoré sú abstraktným spôsobom adresované nedefinovaným kategóriám osôb a použijú sa na objektívne určené situácie".¹³

¹² Vid' ust. čl. 290 ZFEÚ.

¹³ Vid rozhodnutie SDEÚ vo veci C-263/02 Komisia v. Jégo-Quéré & Cie SA.

Ak sa jedná teda o akt individuálny, nespadá do režimu delegovaných aktov. Ak však ide o akt povahy všeobecnej, je nutné preskúmať podmienku druhú – či dopĺňa alebo mení nepodstatné časti legislatívnych aktov.¹⁴

Pojem "nepodstatnosti" nie je ľahké definovať. Prakticky bude pravdepodobne na legislatívcovi, aby stanovil, ktoré súčasti aktu považuje. Vodítkom tu môže byť judikatúra SDEÚ, ktorý stanovil, že "*ustanovenia, ktoré majú konkrétne regulovať základné smery unijných politik*"¹⁵ je potrebné považovať za ustanovenia podstatné, a teda nie je možné ich prijímať v režime delegovaných aktov. Z pohľadu teoretického je ale možné predstaviť si mnoho prípadov, kedy táto definícia nebude vnímaná ako dostatočne presná. Napríklad je možné, že kvalita "základnosti" smerov unijných politik bude vykladaná rozlične.

Čo sa týka podmienky ad c.), v prípade novelizácie nepodstatných súčastí základného aktu pravdepodobne pôjde napríklad o rôzne prispôbenia základného aktu technickému pokroku. Ani tu však nemusí byť vždy jasné, či sa stále jedná o nepodstatné súčasti aktu; je možné si predstaviť prípady, technických doplnení určitých referenčných hodnôt, kedy však v dôsledku lobbingu producentov či iných aktérov môže dôjsť k spolitizovaniu pôvodne výhradne technickej otázky, a teda aj zvýšeniu závažnosti riešeného problému. Teda, z pôvodne nepodstatného detailu sa môže stať veľmi významná otázka, ktorá sa tak môže stať "základným smerom unijnej politiky". Pripúšťame, že tomu tak pravdepodobne vo väčšine prípadov nebude, vylúčiť vznik takejto situácie však úplne nemožno. Bude následne pravdepodobne na SDEÚ, aby danú otázku (ad hoc) vyriešil. Možno však je, že inštitúcie vzájomne časom uzavrujú medziinštitucionálnu dohodu regulujúcu tieto otázky, a teda pro futuro vyjasnia problematické okruhy.

V prípade aktov, ktoré dopĺňajú nepodstatné súčasti základného aktu bude detekcia "(ne)podstatnosti" asi ešte o niečo ťažšia. Takéto akty je nutné taktiež odlišovať od aktov implementačných, nemali by teda stanovovať jednotné podmienky implementácie v členských štátoch. Vo všeobecnosti pôjde pravdepodobne najčastejšie o stanovenie konkrétnych podrobností jednotlivých ustanovení základných aktov. Nemalo by ísť o ustanovenia, v ktorých sú vyjadrené základné smery úpravy, aj keď toto konštatovanie neznamená, že musí ísť výhradne o technické podrobnosti.¹⁶ Príkladom použitia delegovaných aktov môže byť napríklad úprava smernice o

14 V prípade, že by akt menil podstatné časti základného aktu, musel by byť prijatý príslušným legislatívnym postupom v režime legislatívnych, nie delegovaných aktov.

¹⁵ Vid' rozhodnutia SDEÚ vo veciach C-356/97 *Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen EG vs. Hauptzollamt Lindau*, C-240/90, *Nemecko vs. Komisia*, 25/70 *Einfuhrund Vorratstelle fuer Getreide vs. Koester*.

16 Tým sa tieto akty výrazne odlišujú od aktov implementačných, ktoré by nemali stanovovať žiadne politické smery úpravy.

prospekte, kde delegovaný akt stanovil konkrétne kritériá, údaje a požiadavky na informácie s ohľadom na prospekty.¹⁷

Kategória delegovaných aktov sa môže z istých perspektív javiť ako prekrývajúca kategóriu aktov, ktoré boli v rokoch 2006-11 prijímané v rámci systému komitológie tzv. regulačným postupom s dohľadom.¹⁸ Argumentovať, že obe kategórie aktov sú totožné, by bolo však nepresné, keďže delegované akty pokrývajú širší rámec aspektov. Nie je to však jediná odlišnosť - Rada a Parlament môžu v podstate ľubovoľne stanoviť podmienky, rozsah, trvanie a podmienky delegácie právomoci na Komisiu. Hoci bolo pripravované spoločné prehlásenie o využívaní režimu prijímania delegovaných aktov, toto podrobne nereguluje ani jednu z vyššie spomenutých otázok. Navyše, rozširuje sa rozsah možnosti vetovať návrh Komisie. Nie je potrebné už preukázať jeden z troch stanovených dôvodov, ale Parlament a Rada môžu svoje oprávnenie využiť v akomkoľvek prípade, keď uznajú za vhodné. Navyše, obe inštitúcie nielenže môžu vetovať akýkoľvek jednotlivý návrh, ale taktiež úplne odňať Komisií oprávnenie tieto návrhy podávať. A napokon, najvýraznejšou zmenou je absencia výboru v prípade delegovaných aktov - kontrolu vykonávajú priamo Parlament a Rada.¹⁹

Podľa nového komitologického nariadenia 182/2011/EÚ²⁰ bude regulačný postup s dohľadom nahrádzať len postupne.²¹ Je otázkou, ako tieto nové právomoci Parlament a Rada využijú. S ohľadom na doterajšiu prax inštitúcií a istý "aktivizmus" Parlamentu pri využívaní svojich právomocí²²

17 Vid' Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/73/EÚ z 24. novembra 2010, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2003/71/ES o prospekte, ktorý sa zverejňuje pri verejnej ponuke cenných papierov alebo ich prijatí na obchodovanie, a 2004/109/ES o harmonizácii požiadaviek na transparentnosť v súvislosti s informáciami o emitentoch, ktorých cenné papiere sú prijaté na obchodovanie na regulovanom trhu. Ú. v. L 327, zo dňa 11. decembra 2010, s. 1 - 12.

18 Vid' bližšie ďalší oddiel.

19 Bližšie vid' HARDACRE, A., KAEDING, M. Delegated and Implementing Acts. The new Comitology. Dostupné [online] www.eipa.eu/files/publications/Comitology_Brochure_web.pdf, cit. 13. mája 2011.

20 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 182/2011/EÚ, zo 16. februára 2011, ktorým sa ustanovujú pravidlá a všeobecné zásady mechanizmu, na základe ktorého členské štáty kontrolujú vykonávanie vykonávacích právomocí Komisie. Ú. v. L 55, zo dňa 28. februára 2011, s. 13 - 18.

21 Komisia sa vo svojom prehlásení Parlamentu zaviazala do roku 2012 preskúmať nutnosť prechodu na nový režim delegovaných aktov. Prechod by mal byť podľa tohto prehlásenia dokončený do roku 2014. Vid' Vyhlásenie Komisie. Ú. v. L 55, zo dňa 28. februára 2011, s. 19 - 20.

22 Zrovnaj napr. CORBETT, R., JACOBS, F., SHACKLETON, M. The European Parliament. 7th ed. London: John Harper Publishing, 2007. 424 pp. ISBN 978-0-9551144-7-2.

je možné očakávať, že predovšetkým táto inštitúcia ich môže dôsledne využívať, čo môže spôsobiť istú dynamiku a prípadné pnutie v inštitucionálnej štruktúre EÚ. Navyše, pre lobistické skupiny sa tu otvára nový kanál pre presadzovanie svojich záujmov.

5. IMPLEMENTAČNÉ AKTY

Tento typ aktov je prijímaný postupom podľa ust. čl. 291 ZFEÚ Komisiou za kontroly predstaviteľov členských štátov. Podmienkou je, aby bolo nutné "stanoviť jednotné podmienky implementácie právne záväzných aktov Únie", a to na základe právomocí prenesenej v rámci legislatívneho alebo nelegislatívneho delegovaného aktu.²³ Sú teda stanovené podmienky dve:

1. Vykonávanie právne záväzných aktov Únie,
2. Nevyhnutnosť stanovenia jednotných podmienok pre tento výkon.

Výkonné právomoci sú zverené v tomto prípade Komisii, s výnimkou spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, kde sú zverené Rade.²⁴

Deliaca línia aktov v prenesenej právomoci medzi delegované a implementačné akty však nie je úplne ostrá. Je možné predstaviť si existenciu aktu, ktorý bude na strane jednej dopĺňať základný legislatívny akt (byť teda delegovaným aktom), no zároveň bude stanovovať určité jednotné podmienky pre implementáciu tohto základného aktu v členských štátoch (bude teda zároveň aktom implementačným). V takom prípade bude pravdepodobne na rozhodnutí Súdneho dvora EÚ, aby práve teoreticky načrtnutý typ aktu zaradil do systému aktov európskeho práva.

Postupy prijímania implementačných aktov sa riadia novým komitologickým nariadením 182/2011/EÚ, ktoré dňa 14. februára 2011 prijala Rada (ďalej len ako "Nariadenie"). Nariadenie vstúpilo do platnosti 1. marca 2011 a k tomuto dňu v podstate plne nahradilo dovtedy platné komitologické rozhodnutie.²⁵ Práve tu je prvá odlišnosť oproti režimu platnému pred rokom 2011 - pôvodne prijímala komitologické rozhodnutie sama Rada, tento krát musí spolurozhodovať v rámci riadneho legislatívneho postupu s Parlamentom.

²³ Môže ísť napríklad o stanovenie vzoru jednotných formulárov či určenie kontaktných miest v rámci určitej spolupráce, atď.

²⁴ Vid' ust. čl. 291, odst. 2 ZFEÚ.

²⁵ Rozhodnutie Rady 1999/468/ES zo dňa 28. júna 1999 o postupoch pre výkon výkonných právomocí zverených Komisii, v znení rozhodnutia Rady 2006/512/ES zo dňa 17. júla 2006.

Aj keď základom postupov prijímania implementačných aktov zostávajú výbory zložené zo zástupcov členských štátov, došlo v tejto oblasti k významným zmenám. V dôsledku vyššie spomenutých pravidiel pre rozlišovanie delegovaných a implementačných aktov zostane v režime komitológie, resp. implementačných aktov len menšia časť prijímania vykonávacích predpisov k legislatívnym aktom. Zvyšná časť prejde do režimu delegovaných aktov, dochádza tu teda k významnému posunu smerom k zapojeniu "nadnárodných" inštitúcií (Komisia, Parlament) na úkor doterajšieho významného postavenie inštitúcie "medzivládnej" (Rada).

Došlo k tzv. automatickej adaptácii a aj v prípade dovtedy prijatých predpisov boli nahradené komitologické postupy takto:²⁶

- Postup poradný zostal v podstate zachovaný. Nazýva sa naďalej poradným postupom a oproti úprave pred 1. marcom 2011 nastali len minimálne zmeny.
- Postup riadiaci sa stal prieskumným postupom. V prípade žiadneho stanoviska výboru však Komisia bude môcť rozhodnutie prijať. V prípade stanoviska negatívneho bude mať Komisia taktiež možnosť akt prijať, a to za podmienky, že "*jeho neodkladné prijatie je nevyhnutné na pre to, aby nedošlo k značnému narušeniu trhov v oblasti poľnohospodárstva alebo finančných záujmov EÚ*"²⁷
- Postup regulatívny sa stane taktiež prieskumným postupom. Rozdielom však bude, že v prípade negatívneho stanoviska výboru, na ktorý by sa podľa rozhodnutia platného do 28. februára 2011 vzťahoval regulatívny postup, nebude môcť Komisia prijať navrhovaný akt. Bude mať namiesto toho možnosť predložiť rovnakému výboru pozmenený návrh aktu, alebo predloží pôvodný návrh novo konštituovanému tzv. odvolaciemu výboru. Takto v podstate zostávajú zachované základné rysy bývalého regulatívneho postupu.²⁸
- Ochranný postup sa mení na postup prijímania tzv. okamžite použiteľných vykonávacích aktov.²⁹

26 Automatická adaptácia sa nedotkne už začatých postupov, v rámci ktorých niektorý výbor už zaujal stanovisko v súlade s rozhodnutím Rady 1999/468/ES. V tomto prípade sa postupy dokončia podľa režimu platného pred 1. marcom 2011. Aj naďalej zostane použiteľný tzv. regulatívny postup s kontrolou, a to do tej doby, pokiaľ nebudú odkazy v príslušných základných aktoch aktualizované do režimu delegovaných aktov podľa ust. čl. 290 ZFEÚ. Vid' Rozhodnutie Rady 2006/512/ES.

27 Vid' ust. čl. 5b Nariadenia.

28 Vid' ust. čl. 5 odst. 4 rozhodnutia Rady 1999/468/ES.

29 Vid' ust. čl. 8. Nariadenia.

Celkový počet komitologických postupov bude teda na prvý pohľad redukovaný na dva, poradný a prieskumný, a teda bolo by možné konštatovať, že systém sa zjednoduší. S ohľadom na fakt, že regulatívny postup s kontrolou v prechodnom období bude stále platiť a prieskumný postup taktiež obsahuje niekoľko alternatív, je možné vnímať "zjednodušenie" ako iba čisto formálne. Navyše, vznikla úplne nová kategória delegovaných aktov.

Už zmienené okamžite použiteľné vykonávacie akty, spolu s tzv. výnimočnými okolnosťami³⁰ tvoria dve zvláštne možnosti postupu. V prípade prvom môže Komisia prijať opatrenie, ktoré bude použiteľné okamžite, najdlhšie však po dobu šiestich mesiacov. Navyše, musí prijatie tohto opatrenia oznámiť príslušnému výboru, pričom tento ho môže kvalifikovanou väčšinou zrušiť. V prípade výnimočných okolností môže prijať Komisia opatrenie, no musí ho ihneď zaslať odvolaciemu výboru. Opäť aj v tomto prípade je nutné nájsť kvalifikovanú väčšinu, aby bolo prijaté rozhodnutie zrušené.

Hoci úloha Rady bude do istej miery oslabená, bude zriadený nový odvolací výbor. Tento v podstate nahradí úlohu Rady v rámci systému platného do 28. februára 2011. Bude mu predsedáť Komisia a členské štáty v ňom budú zastúpené na zodpovedajúcej úrovni. Otvorenou otázkou do istej miery zostáva zloženie tohto výboru, jeho Jednací poriadok doposiaľ nebol vydaný. V rámci Jednacieho poriadku odvolacieho výboru sa uvádza iba, že *"každý členský štát bude považovaný za jedného člena odvolacieho výboru, pričom každý člen odvolacieho výboru rozhodne o zložení svojej delegácie a informuje o tom predsedu a ostatné členské štáty, aby bola dosiahnutá úroveň reprezentácie na čo najhomogénnejšej úrovni, ktorá je možná. Zloženie každej delegácie bude oznámené predsedovi odvolacieho výboru v primeranom čase, no nie viac než 5 kalendárnych dní pred jednaním odvolacieho výboru."*³¹

Kontrolnú právomoc v rámci novej komitológie však bude mať nielen Rada, ale taktiež aj Parlament, a to v rámci námietky zakotvanej v ust. čl. 11 Nariadenia.³² Navyše, v prípade, ak výbor nevysloví žiadne stanovisko k návrhu Komisie, táto nebude povinná návrh prijať, ale môže ho pozmeniť a

30 Vid' čl. 5b Nariadenia.

³¹ Vid' ust. čl. 8 Rules of procedure for the appeal committee (Regulation (EU) No 182/2011) adopted by the appeal committee on 29. 03. 2011. Dostupné z [online] <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=List.list>, cit 13. mája 2011.

³² Rada alebo Parlament môžu konštatovať, že Komisia prekračuje právomoci stanovené v základnom akte. Toto oznámenie však nebude právne záväzné a Komisia bude mať povinnosť iba návrh implementačného aktu preskúmať a informovať obe inštitúcie o tom, či svoj návrh ponechá bezo zmien, pozmení alebo úplne vezme späť.

znovu výboru v novom znení predložiť. To umožní o niečo väčšiu flexibilitu.

Významnou novinkou je, že nová komitológia sa bude vzťahovať aj na spoločnú obchodnú politiku. Tá bude podliehať prieskumnému postupu, pričom však pre túto oblasť bude platiť prechodné obdobie v dĺžke 18 mesiacov.³³

6. ZÁVER

Po prijatí Lisabonskej zmluvy došlo k výraznej zmene systému komitológie. V čase spísania príspevku zostávalo však mnoho otázok ešte nevyjasnených.

Vznikajú preto spory medzi inštitúciami. Príkladom môže byť pripravované akty v prípade inštrumentov vonkajšieho financovania, ktoré Parlament považuje za delegované akty, zatiaľ čo Rada za akty implementačné. Podľa Parlamentu fakt, že tieto programy stanovujú priority a ciele pre každú krajinu, na ktorú sa vzťahujú, vyjadrujú (druhotnú) politickú orientáciu, a teda nemôže ísť o implementačné akty.

Problémom je i fakt, že konkrétna povaha všeobecnosti či individuality kritérií či podmienok determinujúcich povahu aktu nemôže byť vždy a priori stanovená a je nutné ju analyzovať ad hoc.

Delegované a implementačné akty nie je ľahké rozlišovať - veľa závisí od politických rozhodnutí, aj keď judikatúra SDEÚ určité vodítka poskytuje. Je možné predpokladať preto vznik politických sporov medzi inštitúciami. Tie by mohli byť riešené nielen súdne, ale taktiež prostredníctvom inštitútu medziinštitucionálnych dohôd.

Celkovo sa systém komitológie stáva o niečo transparentnejším, a to v prípade delegovaných aktov. Na druhej strane, je možné očakávať, že predovšetkým Parlament bude svoje nové právomoci v prípade týchto aktov aktívne využívať a je teda možné očakávať isté pnutia v rámci celého procesu. Navyše, otvára sa nový kanál pre lobbingu. Spoločným pôsobením týchto faktorov sa pravdepodobne celý proces prijímania delegovaných aktov predĺži.

Literatúra:

Primárne zdroje

33 Vid' ust. čl. 2 Nariadenia.

- Common Understanding on delegated acts. Dokument Rady 8640/11, zo dňa 4. apríla 2011
- EUROPEAN PARLIAMENT. Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers. C7-0073/2010.
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 182/2011/EÚ, zo 16. februára 2011, ktorým sa ustanovujú pravidlá a všeobecné zásady mechanizmu, na základe ktorého členské štáty kontrolujú vykonávanie vykonávacích právomocí Komisie. Ú. v. L 55, zo dňa 28. februára 2011, s. 13 - 18.
- Rozhodnutie Rady 1999/468/ES zo dňa 28. júna 1999 o postupoch pre výkon výkonných právomocí zverených Komisií, v znení rozhodnutia Rady 2006/512/ES zo dňa 17. júla 2006. Ú. v. L 200, 22. júla 2006, s. 11 – 13.
- Rozhodnutie SDEÚ vo veci 25/70 Einfuhrund Vorratstelle fuer Getreide vs. Koester.
- Rozhodnutie SDEÚ vo veci C-240/90, Nemecko vs. Komisia.
- Rozhodnutie SDEÚ vo veci C-356/97 Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen EG vs. Hauptzollamt Lindau.
- Rozhodnutie SDEÚ vo veci C-263/02 Komisia v. Jégo-Quéré & Cie SA.
- Rules of procedure for the appeal committee (Regulation (EU) No 182/2011) adopted by the appeal committee on 29. 03. 2011. Dostupné z [online] <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=List.list>, cit 13. mája 2011.
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/73/EÚ z 24. novembra 2010, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2003/71/ES o prospekte, ktorý sa zverejňuje pri verejnej ponuke cenných papierov alebo ich prijatí na obchodovanie, a 2004/109/ES o harmonizácii požiadaviek na transparentnosť v súvislosti s informáciami o emitentoch, ktorých cenné

papiere sú prijaté na obchodovanie na regulovanom trhu. Ú. v. L 327, zo dňa 11. decembra 2010, s. 1 - 12.

- Vyhlásenie Komisie. Ú. v. L 55, zo dňa 28. februára 2011, s. 19 - 20.
- Zmluva o fungovaní Európskej únie. Ú. v. C 115 zo dňa 9. mája 2008, s. 1 an.
- Zmluva o Európskej únii. Ú. v. C 115 zo dňa 9. mája 2008, s. 1 an.

Sekundárne zdroje

- BLAHUŠIAK I. Changes in decision-making procedures of the EU in the Reform Treaty. In: Days of public law: sborník abstraktů příspěvků z mezinárodní konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 12 pp. ISBN 978-80-210-4430-2, s. 900-912.
- BLAHUŠIAK I. Medziinštitucionálne dohody v práve Európskej únie po prijatí Lisabonskej zmluvy. In: CD příspěvků z mezinárodní konference MEKON 2010. 1. vyd. Ostrava: Vysoká škola báňská - Technická univerzita, 2010. 12 pp. ISBN 978-80-248-2165-8.
- BLAHUŠIAK, I. Access of Citizens to the Court of Justice: The Role of Regulatory Acts. In: Dny práva – 2010 – Days of Law, The conference proceedings. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 22 pp. ISBN 978-80-210-5305-2.
- CORBETT, R., JACOBS, F., SHACKLETON, M. The European Parliament. 7th ed. London: John Harper Publishing, 2007. 424 pp. ISBN 978-0-9551144-7-2.
- CHRISTIANSEN, T., OETTEL, J. M., VACCARI, B. (2009) (eds.). 21st Century Comitology: Implementing Committees in the Enlarged European Union. Dostupné [online] <http://publications.eipa.eu/en/details/show/=1832>, cit. 13. mája 2011.
- HARDACRE, A. New comitology: Key developments to keep an eye on. Dostupné [online] <http://www.euractiv.com/en/future-eu/new->

comitology-key-developments-keep-eye-analysis-504350, cit. 13. mája 2011.

- HARDACRE, A., KAEDING, M. Delegated and Implementing Acts. The new Comitology. Dostupné [online] www.eipa.eu/files/publications/Comitology_Brochure_web.pdf, cit. 13. mája 2011.
- RITTBERGER B. Building Europe's Parliament. 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 2005. 234 pp. ISBN 0-19-927342-1.

Contact – email

igor.blahusiak@gmail.com