

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH

PRÁVNICKÁ FAKULTA



ÚSTAV EURÓPSKEHO PRÁVA A ODDELENIE MEDZINÁRODNÉHO PRÁVA

# 10 ROKOV V EÚ: VZŤAHY, OTÁZKY, PROBLÉMY

JÁN KLUČKA (ED.)

KOŠICE 2014

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Právnická fakulta  
Ústav európskeho práva a oddelenie medzinárodného práva

---



## **10 ROKOV V EÚ: VZŤAHY, OTÁZKY, PROBLÉMY**

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie  
konanej 29. – 30. mája 2014 na pôde Právnickej fakulty  
Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Košice 2014

Zborník vznikol v rámci riešenia projektu APVV-0823-11: *Regionalizmus a jeho prínos pre medzinárodné právo*.

### **10 rokov v EÚ: Vzťahy, otázky, problémy**

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 29. – 30. mája 2014 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.

Zostavil: prof. JUDr. Ján Klučka, CSc.

Všetky práva sú vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovať, ukladať do informačných systémov ani inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv.

Za odbornú a jazykovú stránku tohto diela zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Umiestnenie: <http://unibook.upjs.sk/predaj-vydanych-titulov/pravnicka-fakulta>

Dostupné od: 19.12.2014

ISBN 978-80-8152-206-2 (tlačená verzia publikácie)

ISBN 978-80-8152-208-6 (e-publikácia)

## PREDHOVOR

V prvom polroku tohto roka sa v Košiciach uskutočnila vedecká konferencia *10 rokov v EÚ: Vzťahy, otázky problému*, príspevky z ktorej tvoria obsah predkladaného rovnomenného zborníka. Zámerom jej organizátorov, t.j. Slovenskej asociácie európskeho práva, Zastúpenia Európskej komisie v Slovenskej republike a Ústavu európskeho a oddelenia medzinárodného práva Právnickej fakulty UPJŠ bolo nielen (čo aj voľne) nadviazať na predošlú konferenciu z r. 2009 *Komunitárne právo na Slovensku - päť rokov „po“*, ale po piatich rokoch pokračovať v jej hlavnom zámere, t.j. poskytnúť účastníkom ako akademickej, tak aj mimoakademickej obce priestor na ďalšiu analýzu a výmenu názorov na právne problémy späté s členstvom Slovenskej republiky v Európskej únii a viacerými aktuálnymi problémami právneho poriadku Únie. Z naznačeného hľadiska však možno zaznamenať posun v celkovom zameraní príspevkov na konferencii v r. 2009 a 2014. Zatiaľ čo príspevky z prvej konferencie sa sústreďovali predovšetkým na rôzne aspekty pôsobenia unijného práva v slovenskom právnom poriadku a na aplikačné problémy s tým spojené predovšetkým pred súdnymi a inými orgánmi, základné zameranie príspevkov z druhej konferencie je už odlišné. Aj predkladaný zborník potvrdzuje zameranie príspevkov predovšetkým na aktuálne problémy európskeho právneho poriadku a tiež na niektoré aspekty vonkajšej politiky Únie, pričom vzťahom unijného práva k slovenskému právnomu poriadku už nie je venovaná prvoradá pozornosť. Viaceré príspevky sa zameriavajú na oblasti charakteristické určitým prienikom či „kohabitáciou“ unijného práva s medzinárodným právom verejným, medzinárodným právom súkromným, prípadne medzinárodnými vzťahmi v širšom slova zmysle. Obsahovo a tematicky rôznorodé príspevky takto skúmajú napríklad posilňovanie medzinárodného *Rule of Law* právnymi prostriedkami Európskej únie, fragmentáciu medzinárodného súkromného práva v rámci unijného právneho poriadku, výkon sankcií BR OSN prostredníctvom mechanizmov Európskej únie, ako aj vlastné sankcie Európskej únie a pod. Vonkajším politikám Európskej únie sú venované príspevky týkajúce sa jej vplyvu ako určitého „modelu“ pre ďalšie regionálne integračné zoskupenia vo svete, otázky jej prístupu k Dohovoru o ochrane ľudských práv, ako aj vplyv unijného systému ochrany ľudských práv na iné regionálne systémy takéhoto charakteru a pod. Napokon na vzťahy unijného práva a slovenského právneho poriadku sa zameriavajú príspevky venované unijnému právu v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky, uplatňovaniu unijných pravidiel na ochranu spotrebiteľa v slovenskom právnom poriadku a súdnej praxi, resp. súdnemu prieskumu správnych rozhodnutí z pohľadu unijných štandardov. Zostavovatelia zborníka dúfajú, že sa stane vhodným študijným materiálom pre záujemcov o unijné právo prípadne súčasťou zoznamu odporúčanej literatúry na výučbu európskeho práva na právnických fakultách.

**OBSAH**

<b>PREDHOVOR.....</b>	<b>3</b>
<b>OBSAH.....</b>	<b>4</b>
<b>EURÓPSKA ÚNIA AKO MODEL PRE INÉ REGIONÁLNE INTEGRAČNÉ ZOSKUPENIA? .....</b>	<b>9</b>
<i>Ján Klučka</i>	
<b>ANALÝZA APLIKÁCIE ÚNIOVÉHO PRÁVA SÚDNymi ORGÁNMI SLOVENSKEJ REPUBLIKY PO DESIATICH ROKOCH ČLENSTVA V EÚ .....</b>	<b>21</b>
<i>Miroslav Slašťan</i>	
Úvod .....	21
1. Spolupráca súdov Slovenskej republiky so Súdnyim dvorom EÚ.....	22
2. Aplikácia úniového práva a faktor času.....	29
3. Aplikácia úniového práva <i>ex officio</i> a zásada <i>iura novit curia</i> .....	33
4. Aplikácia úniového práva v spotrebiteľských sporoch.....	38
Záver .....	44
<b>PRÁVNE OTÁZKY SÚVISIACE S PRISTÚPENÍM EURÓPSKEJ ÚNIE K DOHOVORU .....</b>	<b>46</b>
<i>Michael Siman</i>	
Úvod .....	46
1. Vývoj ochrany základných práv v Európskej únii .....	47
2. Návrh Dohody o pristúpení Európskej Únie k Dohovoru.....	49
3. Inštitucionálne otázky.....	50
4. Hmotnoprávne otázky .....	51
4.1 <i>Prieskum primárneho práva Únie</i> .....	51
4.2 <i>Pristúpenie Únie k Protokolom pripojeným k Dohovoru</i> .....	52
5. Procesné otázky .....	52
5.1 <i>Výlučná jurisdikcia Súdneho dvora EÚ</i> .....	52
5.2 <i>Inštitút spolužalovaných strán</i> .....	53
6. Dôvody pristúpenia Únie k Dohovoru.....	55
6.1 <i>Dôvody pristúpenia z pohľadu Európskej únie</i> .....	55
6.2 <i>Dôvody pristúpenia z pohľadu občanov Únie</i> .....	56
Záver .....	57
Zoznam použitej literatúry .....	57
<b>DESAŤ ROKOV PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE V JUDIKATÚRE ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY.....</b>	<b>58</b>
<i>Martina Jánošíková</i>	
Úvod .....	58
1. Prejudiciálne otázky predkladané Súdnyim dvoru a Ústavný súd SR.....	59
2. Charta a Ústavný súd SR.....	63
3. Kontrola súladu vnútroštátneho práva s právom Únie v konaní pred Ústavným súdom SR.....	64
Záver .....	66
<b>INŠPIRAČNÝ VPLYV SYSTÉMU OCHRANY ZÁKLADNÝCH PRÁV V EURÓPE NA INÉ REGIONÁLNE SYSTÉMY ICH OCHRANY .....</b>	<b>67</b>
<i>Radoslav Benko</i>	
Úvod .....	67
1. Systémy ochrany základných práv – univerzálny a regionálne.....	67
2. Vzájomná interakcia medzi regionálnymi systémami ochrany základných práv.....	70

3. Vplyv rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva na rozhodovaciu činnosť Medziamerického súdu pre ľudské práva (a naopak).....	73
Záver.....	75

### **POSILŇOVANIE RULE OF LAW NÁSTROJMI PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE.....77**

*Ludmila Pošiváková*

Úvod.....	77
1. Rule of Law v podmienkach Európskej únie.....	77
2. Právny základ Rule of Law v rámci Európskej únie.....	78
3. Princípy Rule of Law v rámci Európskej únie.....	79
4. Význam Rule of Law pre Európsku úniu.....	82
5. Posilňovanie Rule of Law vo vnútri Európskej únie.....	83
6. Nový právny rámec na posilnenie Rule of Law v rámci Európskej únie.....	84
7. Posilňovanie Rule of Law v rámci Európskej únie už existujúcimi nástrojmi (Riešenie systematických nedostatkov Rule of Law v Európskej únii).....	86
8. Posilňovanie Rule of Law na polceste do Európskej únie.....	88
9. Posilňovanie Rule of Law mimo Európskej únie.....	90
Záver.....	93

### **OCHRANA KLÍMY V PRÁVE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA EURÓPSKEJ ÚNIE A PRÍSTUP SLOVENSKEJ REPUBLIKY K TEJTO PROBLEMATIKE DESAŤ ROKOV PO JEJ VSTUPE DO EURÓPSKEJ ÚNIE.....95**

*Juraj Jankuv*

Úvod.....	95
1. Medzivládny panel pre zmenu klímy ako zdroj pre vývoj medzinárodnoprávnej úpravy v oblasti ochrany klímy.....	96
2. Medzinárodnoprávna úprava zmeny klímy.....	98
3. Ochrana klímy v práve životného prostredia Európskej únie.....	104
4. Ochrana klímy v právnom poriadku Slovenskej republiky.....	114
Záver.....	117

### **K DŮVODŮM OSPRAVEDLŇUJÍCÍM NETRANSPOZICI UNIJNÍ SMĚRNICE V KONTEXTU KRITICKÉ ANALÝZY ROZSUDKU SD EU VE VĚCI C-343/08.....122**

*Richard Král*

Úvod.....	122
1. Judikатурní důvody.....	122
2. Nepřesvědčivé nepřipušnění ospravedlňujícího důvodu ve věci C-343/08.....	124
Závěr.....	128

### **FRAGMENTÁCIA MEDZINÁRODNÉHO PRÁVA SÚKROMNÉHO V EÚ.....129**

*Elena Júdová*

Úvod.....	129
1. Faktory fragmentácie.....	130
2. Rôzne právne akty pre rôzne okruhy vecí.....	132
3. Samostatná úprava právomoci a samostatná úprava kolíznych noriem.....	135
4. Subsidiárna aplikácia vnútroštátnych predpisov.....	138
5. Aplikácia rôznych predpisov pre rôzne skupiny členských štátov.....	139
6. Prednosť medzinárodných dohovorov.....	141
7. Prednosť iných ustanovení práva ES/EÚ.....	143
8. Diferencovaná úprava uznávania a výkonu rozhodnutí.....	145
9. Fragmentácia vnútorná.....	146
10. Fragmentárny prístup k uplatňovaniu všeobecných inštitútov MPS.....	148
Záver.....	149

**ÚNIOVÝ ROZMER SÚDNEHO PRIESKUMU ROZHODNUTÍ VYDANÝCH V SPRÁVNOM KONANÍ .....151***Bernard Pekár*

Úvod .....	151
1. Správne právo .....	151
2. Nadnárodný rozmer Správneho práva .....	152
3. Správne súdnictvo SR.....	153
4. Európske správne súdnictvo .....	156
5. Rada Európy a Európsky súd pre ľudské práva .....	156
6. Európska únia a Súdny dvor Európskej únie.....	159
7. Revízia právoplatných vnútroštátnych rozhodnutí nezlučiteľných s právom únie.....	163
8. Vnútroštátne rozhodnutia a ich rozpor s právom EÚ.....	163
9. Rozsudok Súdneho dvora z 13. januára 2004, Kuhne a Heitz, C-453/00 .....	165
10. Rozsudok Súdneho dvora z 19. septembra 2006, i – 21 Germany a Arcor, C-392-422/04 .....	168
11. Rozsudok Súdneho dvora z 12. februára 2008, Kempter, C-2/06 .....	171
Záver .....	174
Použitá literatúra .....	176

**OCHRANA SPOTREBITEĽA V EURÓPSKOM A SLOVENSKOM PRÁVE S DÔRAZOM NA SÚDNU PRAX .....177***Radoslav Svitana*

Úvod .....	177
1. Definícia spotrebiteľskej zmluvy a zmluvných strán .....	178
1.1 Pojem spotrebiteľská zmluva .....	178
2. Označenie účastníkov spotrebiteľských zmlúv .....	180
3. Kolektívna ochrana spotrebiteľských práv v súdnej praxi .....	183
3.1 Formy kolektívnej ochrany spotrebiteľských záujmov .....	183
4. Vedľajšie účastníctvo združení na ochranu spotrebiteľa v súdnom konaní .....	184
4.1 Vznik vedľajšieho účastníctva.....	184
5. Vstup vedľajšieho účastníka ako dôsledok pasivity účastníka – spotrebiteľa .....	185
6. Vyprázdnený obsah vedľajšieho účastníctva v prípade pasivity spotrebiteľa (?).....	186
7. Nadbytočnosť vedľajšieho účastníctva v prípade aktívneho spotrebiteľa (?) .....	188
Záver .....	189

**ROVNOSŤ PRÍLEŽITOSTÍ PRI VÝKONE PRÁVNICKÝCH POVOLANÍ V EÚ .....190***Katarína Svitánová*

Úvod .....	190
1. Predpoklady výkonu právnických povolání v členských štátoch .....	190
2. Režim uznávania kvalifikácie podľa smernice 2005/36/ES .....	192
3. Súdny spor k smernici o uznávaní odborných kvalifikácií.....	195
4. Výkon jednotlivých právnických povolání.....	196
5. Slobodné právnické povolanie – advokáti .....	198
6. Ďalšie právnické povolania .....	201
Záver .....	201
Použitý zdroj: .....	202

**GLOSA O PRÍNOSE PRÁVA SR PRE PRÁVO EÚ – PRÍPAD AKCENTA CZ A LIMITY SÚKROMNÉHO PRESADZOVANIA PRÁVA HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE .....204***Kristián Csach*

**NÁRODNÁ BEZPEČNOSŤ V PRÁVE WTO – KDE HLADAŤ JEJ HRANICE? ..... 208***Dominika Zavadová*

1. Výnimky z pravidiel - základ práva.....	208
2. Bezpečnostná výnimka v práve WTO.....	209
2.1 ...považuje za podstatné bezpečnostné záujmy.....	211
2.2 ...považuje za definíciu.....	212
3. Interpretácia článku XXI.....	214
3.1 Interpretácia článku XXI na základe GATT 1947.....	214
3.2 WTO interpretácia.....	218
4. Interpretácia článku XXI a kompetenčné spory.....	219
5. Vzťah bezpečnostnej výnimky k okolnostiam vylučujúcim protiprávnosť.....	220
6. Bezpečnostná výnimka vs. stav núdze.....	221
7. Bezpečnostná výnimka vs. protiopatrenia.....	222
Záver.....	223

**MEDZINÁRODNÉ SANKCIE V ČINNOSTI EÚ: VLASTNÉ SANKCIE..... 224***Lubica Gregová Širicová*

1. Právny základ autonómnych sankcií EÚ z pohľadu medzinárodného práva.....	224
2. Protiopatrenia v zmysle článku 49 Návrhu.....	225
3. Zákonné opatrenia v zmysle článku 54 Návrhu.....	226
4. Závazky v zmysle článku 48 Návrhu.....	227
Záver.....	228

**VÝKON SANKCIÍ BEZPEČNOSTNEJ RADY OSN PROSTREDNÍCTVOM MECHANIZMOV EURÓPSKEJ ÚNIE: REGIONALIZMUS V SLUŽBE OSN? ..... 229***Adam Giertl*

Úvod.....	229
1. Právo Európskej únie ako právny základ realizovania reštriktívnych opatrení.....	231
2. Konanie vo veci <i>Kadi</i> .....	234
Záver.....	237

**ČEŠI A SLOVÁCI DESET LET V EU: BUDOU VZOREM EVROPSKÉ INTEGRACE? ..... 239***Pavel Sladký*

1. Evropská integrace z pohledu mezinárodního práva veřejného.....	240
2. Příklad č. 1: Sametová revoluce/Něžná revoluce.....	241
3. Příklad č. 2: Pokojný rozpad společného státu.....	243
4. Příklad č. 3? Sjednocení Čechů a Slováků jako vzor evropské integrace?.....	244
Závěr.....	246





## EURÓPSKA ÚNIA AKO MODEL PRE INÉ REGIONÁLNE INTEGRAČNÉ ZOSKUPENIA?<sup>1</sup>

Ján Klučka

Aj keď v súčasnosti neexistuje žiadny „vzorový“ integračný model a každé integračné zoskupenie má svoju vlastnú históriu a špecifiká, je skutočnosťou, že európsky integračný model predstavovaný Európskou úniou (ďalej len EÚ) býva obvykle považovaný za akýsi referenčný rámec (point of reference) pre iné integračné zoskupenia vo svete. Ich predstava je, že jeho použitie (vo väčšom či menšom rozsahu) by im mohlo napomôcť k rýchlejšiemu naplneniu vlastných integračných cieľov. V dôsledku toho sú regionálne integračné iniciatívy vo svete pomerne často porovnávané s európskym „modelom“ a vo svojej praxi sa pokúšajú využívať európske skúsenosti, ako z programového smerovania integračného zoskupenia, tak aj jeho inštitucionálnej štruktúry.<sup>2</sup> Ďalšou významnou skutočnosťou, ktorá inšpiruje nasledovať európsky model integrácie, je jeho „blahodarné“ pôsobenie, resp. pozitívny presah do oblasti medzinárodného mieru, bezpečnosti a celkovej dlhodobej stability v priestore integračného zoskupenia.<sup>3</sup> Európske integračné zoskupenie predstavované pôvodne EHS a dnes EÚ, pôvodne ekonomickej povahy, bolo počas svojho vývoja schopné prekonať historické povojnové animozity a vybudovať pre svojich členov priestor mieru, bezpečnosti, politickej a ekonomickej stability, vyznávajúci hodnoty demokracie, panstva práva a ochrany ľudských práv.<sup>4</sup> V tomto duchu predstavuje európska integrácia mimoriadne úspešný príklad regionálneho integračného zoskupenia hodný nasledovania. Na tomto konštatovaní nič nezmenila ani ekonomická kríza na prelome tisícročia vyvolávajúca viac či menej dôvodné pochybnosti o úspešnej budúcnosti európskeho integračného projektu.

Napriek tomu treba zdôrazniť, že budovanie každého integračného zoskupenia je vo svojej podstate jedinečný, politický, právny a ekonomický proces a projekt, pre ktorý v súčasnosti neexistujú žiadne praxou overené „vzorce správania“, sledovaním ktorých by sa automaticky dosiahol jeho kladný výsledok. Špecifiká

<sup>1</sup> Prof. JUDr. Ján Klučka, CSc., Ústav európskeho práva a oddelenie medzinárodného práva, Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach. Tento článok bol pripravený v rámci projektu APVV-0823-11: „Regionalizmus a jeho prínos pre všeobecné medzinárodné právo“.

<sup>2</sup> Výnimku predstavuje ázijská integračná prax, podľa ktorej európska integračná skúsenosť pre ňu predstavuje skôr akýsi „anti- model“ reprezentujúci taký typ integrácie, ktorý si ázijské štáty neželajú a preto ani nesledujú.

<sup>3</sup> Ako uvádza M.Teló: „...the succes story of the manner in which the European Union copes with both traditional internal conflicts and national diversities by transforming states's functions and structures plays an important role as a reference (neither as a model nor as a counter- model) for new regionalism elsewhere. Bližšie pozri: Teló, M.: Globalization, New Regionalism, and the Role of the European Union. In: Teló, M.: European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era. Aldershot: Ashgate Publishing, Ltd., 2007, (Introduction), s. 7. ISBN: 978-0-7546-4991-5.

<sup>4</sup> Ako uvádza F. R. Junquera: „The experience has showed how economic integration has been used as a direct means to achieve economic objectives and as an indirect means to deal with non-economic objectives of great significance in the European Construction such as the pacification after second World War and the gradual political integration overcoming destructive nationalism. In: European Integration Model: Lessons for the Central American Common Market. Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol. 6, č. 4 (2006), s. 12. [online] Dostupné na: <<http://www6.miami.edu/eucenter/ruedafinal.pdf>>.

ekonomických, politických, historických či iných podmienok v rôznych častiach sveta preto „privolávajú k životu“ rôzne druhy integračných zoskupení s rôznou inštitucionálnou a právnou povahou, rôznym trvaním, ale aj rôznou úspešnosťou a mierou záujmu o prenášanie skúseností európskeho integračného zoskupenia do vlastných podmienok. Cieľom tohto príspevku je poukázať na to, aké problémy prípadne špecifiká v súčasnosti zabraňujú regionálnym integračným zoskupeniam v rozvojových krajinách sledovať intenzívnejšie a vo väčšom rozsahu skúsenosti európskeho modelu integrácie.

Medzi základné predpoklady vzniku každého regionálneho zoskupenia patrí dostatočne intenzívny spoločný záujem jeho budúcich členov na jeho vytvorení a fungovaní. Tento môže vyplývať buď z ich geografickej blízkosti (susedstva), ďalej z existencie spoločne zdieľaného geografického prvku (medzinárodná rieka, jazero, púšť, prales, cezhraničný biotop a pod.), prípadne z iného dostatočne intenzívneho záujmu vyžadujúceho medzinárodnú spoluprácu štátov. Hoci existenciu tohto predpokladu nemožno podceňovať, nemožno ju ani preceňovať. Súčasná prax potvrdzuje, že aj medzi štátmi, ktoré by inak mali vhodné predpoklady pre spoločný „integračný“ projekt, tieto nemusia postačovať, pokiaľ medzi nimi pretrvávajú problémy politického, náboženského, kultúrneho či iného charakteru. Európska integračná skúsenosť potvrdzuje, že kritickým prvkom potrebným pre politickú vôľu potrebnú na rozvoj ekonomickej spolupráce, ako aj budúcej možnej integrácie predstavovalo povojnové historické zmierenie medzi Francúzskom a Nemeckom dosiahnuté a postupne budované rokmi vzájomnej politickej spolupráce zo strany vedúcich predstaviteľom týchto krajín<sup>5</sup> v kombinácii s priaznivými okolnosťami povojnového usporiadania v Európe.<sup>6</sup> Zakladajúce štáty európskych integračných zoskupení vsadili na fungujúcu (funkčnú) ekonomickú integráciu ako na prostriedok zabezpečenia mieru a vzniku neskoršej politickej únie.

Opakom sú preto tie oblasti, kde úsilie štátov na riešenie pretrvávajúcich konfliktov nebolo dostačujúce, a to aj napriek ambíciám o vytvorenie regionálnych integračných zoskupení. Ako príklad možno uviesť Áziu v jednotlivých častiach, ktorej možno len ťažko očakávať rozsiahlejšiu regionálnu integráciu bez skutočného zmierenia medzi Japonskom a Kóreou, Indiou a Pakistanom, ďalej Izraelom a Palestínou, Iránom a Irakom, Japonskom a Čínou a pod. Vedúce regionálne postavenie ASEAN v juhovýchodnej Ázii je v súčasnosti tiež dôsledkom toho, že prirodzení „lídri“ ázijskej integrácie, t.j. Japonsko a Čína, nie sú schopné

<sup>5</sup> Ako uvádza L.Kurhnardt: „*The rationale for european integration was the idea of reconciliation based on a gradually emerging common Rule of Law.* In: Kühnhardt, L.: African Regional Integration and the Role of the European Union, s. 21. [online] Dostupné na: <[http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/55859/ipublicationdocument\\_singledocument/a52cc8e4-2fcd-4d23-9322-7027aa1e666b/en/Africa\\_Reg\\_Integration.pdf](http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/55859/ipublicationdocument_singledocument/a52cc8e4-2fcd-4d23-9322-7027aa1e666b/en/Africa_Reg_Integration.pdf)>.

<sup>6</sup> Ako uvádza P. Fabbrini: „*European Integration in the second half of the century was a response to the trauma of the first half. Its succes was dependent on the security side, by the military protection of NATO and on the economic side by the formation and enlargement of a common market aimed to generate and diffuse economic growth. It would be wrong to see the origins and extension of the European regionalism simply as a result of economic pressures.*“ In: Fabbrini, S.: European Regionalism in comparative perspective: Features and limits of the new medievals approach to world order. Paper Submitted at the 3rd Pan Hellenic Conference on International Political Economy, University of Athens, May 16-18, 2008, s. 9. [online] Dostupné na: <<http://aei.pitt.edu/14996/1/EurReg.pdf>>.

ujať sa vedúceho postavenia v procese ďalšej ázijskej regionalizácie, pričom významnú brzdou v takomto smerovaní predstavujú neriešené územné spory. Európske skúsenosti preto potvrdzujú, že úspešný integračný projekt potrebuje (okrem konkrétneho integračného záujmu) aj určitú úroveň politicky akceptovateľnej bezkonfliktnej úrovne vzájomných vzťahov medzi budúciimi členmi integračného zoskupenia.

Pokiaľ ide o integračné zoskupenia rozvojových štátov, akými sú ASEAN,<sup>7</sup> APEC,<sup>8</sup> MERCOSUR,<sup>9</sup> či NAFTA,<sup>10</sup> tieto nie sú reakciou a ani spôsobom na riešenie vzájomných konfliktov, pretože vznikli ako prostriedok na využitie možností regionálnej spolupráce po skončení studenej vojny spätjej s celkovou demokratizáciou. Jedná sa o regionálne ekonomické zoskupenia a jedine v prípade MERCOSUR ide o regionálnu organizáciu, prostredníctvom ktorej sa jej členské štáty pokúsili zahájiť aj novú politickú etapu spolupráce medzi dvomi tradičnými rivalmi, a to Brazíliou a Argentínou. Konkrétnejšie sa jednalo o ďalší rozvoj ich vzťahov spätý so začatím procesu ekonomickej liberalizácie a návratu k demokratickému usporiadaniu po páde ich autoritárskych režimov. Napriek problémom medzi Argentínou a Brazíliou po skončení studenej vojny a zoslabnutí amerického vplyvu na Latinskú Ameriku na prelome storočí vznikajú nové regionálne organizácie spoločne odmietajúce americký neoliberalný model integrácie v ekonomickej a politickej oblasti. Pod vplyvom charismatických prezidentov (Hugo Chavéz, Lula de Silva) a ich protiamerickej ideológie sa preferujú regionálne zväzky založené predovšetkým na vzájomnej solidarite členských štátov, ich spolupráci a výmene služieb medzi ideologickými a ekonomickými spojencami. Ich hlavným cieľom je jednak nezávislejší spôsob regionálnej integrácie v Latinskej Amerike s vylúčením alebo zoslabením vplyvu USA a Kanady,<sup>11</sup> ako aj snaha o spoločný prístup štátov latinskoamerického kontinentu ku globálnym problémom. Predstaviteľmi takéhoto autonómnejšieho spôsobu regionálnej integrácie sa stali regionálne organizácie ALBA,<sup>12</sup> UNASUR,<sup>13</sup> CELAC,<sup>14</sup> predznamenávajúce nový spôsob latinskoamerickej regionálnej integrácie 21. storočia. Hoci v roku 2011 vznikla aliancia štyroch latinskoamerických štátov (Peru, Mexiko, Chile, Kolumbia), ktoré nevyznávajú ideologické smerovanie spomenutých organizácií, aj v tejto sa už prejavil zmenšený vplyv USA, nakoľko má v nej iba štatút pozorovateľa, ktorý USA neumožňuje ovplyvňovať jej rozhodovanie.

Každý regionálny integračný projekt vyžaduje nielen silné, ale aj dlhotrvajúce odhodlanie jeho účastníkov spolu so schopnosťou znášať aj jeho dočasné nepriaznivé dôsledky a v závislosti od zvoleného integračného modelu aj

<sup>7</sup> Association of South East Asia Nations-1967.

<sup>8</sup> Asian Pacific Economic Cooperation-1989.

<sup>9</sup> Mercado Común del Sur-1991.

<sup>10</sup> North America Free Trade Agreement.

<sup>11</sup> Jej charakteristika v literatúre býva označovaná ako : „...new era of less domination and more cooperation with Washington. In: Mouline, S.: 21st century regionalism- where is Latin America Headed. [online] Dostupné na: <<http://www.coha.org/21st-century-regionalism-where-is-latin-america-headed/>>.

<sup>12</sup> Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-založená v r.2004.

<sup>13</sup> Unión de Naciones Suramericanas-založený v r.2008.

<sup>14</sup> Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños-založený v r.2011.

eventuálny transfer časti štátnej suverenity v prospech integračného zoskupenia. Nestačí preto len počiatočné nadšenie v prvých etapách vzniku novej regionálnej organizácie, ktoré postupom času ochabne, pretože táto okamžite neprináša očakávané výsledky. V prípade európskej integrácie sa jedná o integračný proces trvajúci viac ako 60 rokov, počas ktorého pretrvala politická vôľa zakladajúcich členov (napriek problémom a ťažkostiam), bez ohľadu na zmeny ich vlád. Hoci aj v integračnom procese Európy možno zaregistrovať hluché obdobia stagnácie, tieto boli vystriedané kratšími, ale intenzívnymi „reformnými“ etapami, výsledkom ktorých sa stali medzinárodné zmluvy posúvajúce integračný vývoj dopredu (Jednotný európsky akt 1986, Maastrichtská zmluva 1992, Amsterdamská zmluva 1997, Lisabonská zmluva 2007). Politická vytrvalosť a odhodlanie vytrvať v integračnom smerovaní majú za následok, že pozitívne ekonomické a ďalšie výsledky integračného úsilia nadobúdajú postupom času nezvratnú povahu a vytvárajú podmienky pre trvalý vplyv integračného zoskupenia aj v širšom medzinárodnom kontexte.

Absenciu dlhotrvajúceho politického odhodlania možno zaregistrovať pri vzniku a fungovaní afrických integračných zoskupení, ktoré začínajú vznikať po nadobudnutí nezávislosti začiatkom 60. rokov v hojnom počte, ale ich efektivita a doba životnosti je malá. Vo väčšine prípadov predstavovali len tzv. rétorickú integráciu, resp. projekty ambiciózných politických lídrov, v dôsledku čoho zkrátka zanikli alebo pretrvávali bez akejkoľvek reálnej činnosti. Africký kontinent je aj v súčasnosti preplnený „kakofóniou“ rôznych organizácií a iniciatív, ktoré často sledujú rovnaké alebo podobné ciele, ale usilujú sa o ich dosiahnutie bez snahy o vzájomnú súčinnosť a koordináciu. Ďalšou osobitosťou afrických integračných zoskupení je prekrývajúce sa a viacnásobné členstvo štátov v regionálnych zoskupeniach, čo znižuje ich účinnosť a zvyšuje celkový chaos a neprehľadnosť integračnej „mapy“ afrického kontinentu.<sup>15</sup> Tento stav vedie prirodzene k duplikácii ich úsilia, neproduktívnej súťaživosti medzi ich členmi a orgánmi a mrhaniu časom a energiou, a pre viacnásobných členov prináša finančné záväzky, a zvýšenú regionálnu byrokráciu. Tento tzv. konkurujúci si či súťaživý regionalizmus sa prejavuje nielen vo vzťahoch medzi rôznymi regionálnymi zoskupeniami, ale aj v ich vnútorných štruktúrach a týka sa napríklad snáh o získanie externej finančnej podpory (aj zo strany EÚ), rozšírenia politického vplyvu, ako aj rôznych foriem regionálnej spolupráce a politiky a i. Odborná spisba uvádza, že z 53 afrických štátov je 26 členmi dvoch regionálnych organizácií, 19 členmi troch, dva štáty (Demokratická republika Kongo a Svazijsko) sú členovia štyroch organizácií a len šesť štátov je členom jedného regionálneho zoskupenia.<sup>16</sup> Inštitucionálne „zmätky“ ďalej posilňuje vzťah

<sup>15</sup> Ako uvádza L. Kuhnhardt: „Africa has to move from efforts to understand the chaotic world of overlapping memberships in regional groupings, to an analytical frame that is trying to make sense of region building in Africa through the prism of concentric circles. Africa has to redesign its region building map along the notion of concentric circles. In: African Regional Integration and the Role of European Union, Center for European Integration Studies, s. 17. [online] Dostupné na: [http://www.zei.uni-bonn.de/dateien/discussion-paper/dp\\_c184\\_kuehnhardt.pdf](http://www.zei.uni-bonn.de/dateien/discussion-paper/dp_c184_kuehnhardt.pdf).

<sup>16</sup> Franke, B. K.: Competing Regionalism in Africa and the Continent's Emerging Security Architecture. In: African Studies Quarterly, č. 3, 2009, s. 5.

takýchto regionálnych organizácií k Africkej únii, ktorá sa snaží o určitú koordináciu ich činností, avšak naráža na ich rôznorodú inštitucionálnu štruktúru, rôznych finančných „sponzorov“ a ich záujmy, ale aj väčšiu či menšiu neochotu zaradiť sa do spoločnej inštitucionálnej štruktúry afrického kontinentu. Táto (aj napriek tomu) dosahuje úspechy pri angažovaní viacerých regionálnych zoskupení do aktivít zabezpečujúcich medzinárodný mier a bezpečnosť (ECOWAS, SADC, ECCAS, COMESA, EAC).

Európska integrácia potvrdzuje potrebu rešpektovania zásady panstva práva (*Rule of Law*) a demokracie u svojich členov ako nevyhnutnú podmienku politického dialógu, ktorá môže garantovať nezvratnosť integračného procesu. V kontexte regionálneho zoskupenia sú tieto podmienky nevyhnutné pre riadne fungovanie jej orgánov a inštitúcií a z ekonomického hľadiska napomáhajú atmosfére dôvery nevyhnutnej pre dlhodobé a rozsiahle investície. Uvedené skutočnosti potvrdzujú prístupové podmienky pre štáty strednej a východnej Európy, ktoré museli pred pristúpením do EÚ preukázať, že sú fungujúcimi demokraciami založenými na panstve práva a trhovej ekonomike, podobne ako sa to vyžadovalo už predtým v prípade Španielska a Portugalska. V tejto súvislosti je potrebné zvýrazniť aj význam a úlohu práva pri realizácii európskeho integračného modelu, ktorý je založený na integrácii na základe a prostredníctvom práva, a to ako medzinárodného, tak unijného, napojených na Súdny dvor EÚ.

Táto podmienka je v rámci rozvojového sveta ťažko akceptovateľná vzhľadom na povahu vládnej moci a rôznu stupeň a orientáciu politického vývoja v členských štátoch integračného zoskupenia od nadobudnutia ich nezávislosti. V prevažnej väčšine prípadov ide o štáty, ktoré vznikli počas povojnového procesu rozpadu koloniálneho systému, pričom ich politický vývoj sa uberal rôznymi smermi a rôznym spôsobom a zostal na rôznom stupni vývoja. Nie je preto realistické očakávanie, že by do vznikajúcich integračných zoskupení vstupovali s fungujúcimi trhovými ekonomikami, a pluralistickým politickým systémom rešpektujúcim ľudské práva a zásady právneho štátu. Ako typický príklad možno uviesť ASEAN, ktorý združuje ako demokratické štáty (Indonézia), tak aj Vietnam a Laos, ako komunistické štáty s mimoriadnymi rozdielmi v stupni ekonomického rozvoja, ktoré vyvolávajú rozdielne prístupy a očakávania od integračného zoskupenia, ktorého sú členmi.

Vo vzťahu k regionálnej integrácii možno zaregistrovať dva základné prístupy, a to medzivládny a nadnárodný. Pre medzivládny prístup je typické, že vlády členských štátov pokračujú vo výkone plnej suverenity, pričom regionálne orgány, ktoré sú vytvorené (najčastejšie v podobe Sekretariátu), slúžia na prípravu a uskutočňovanie spoločných politík štátov. Nadnárodný prístup znamená, že vlády členských štátov sa rozhodli vykonávať prostredníctvom a v rámci integračných orgánov určité časti svojej suverénnej moci. Príklad EÚ potvrdzuje, že v rámci supranacionálneho integračného zoskupenia vznikajú aj osobitné regionálne právne pravidlá, ktoré majú prednosť pred národnými (vnútroštátnymi) právnymi poriadkami členských štátov a sú priamo aplikovateľné. V dôsledku toho EÚ požíva vnútornú ekonomickú suverenitu ako priamy dôsledok doterajšej ekonomickej integrácie a má zahraničnú politiku. V

tomto smere sa výrazne odlišuje od iných regionálnych organizácií tradičnej medzivládnej povahy.

Typický pre európsku integráciu nie je len vlastný právny poriadok integračného zoskupenia, ale aj spoločné inštitúcie (orgány) oprávnené na prípravu a schvaľovanie nadnárodných právnych pravidiel, pričom právne tieto inštitúcie predstavujú hlavnú hybnú silu pri prehľbovaní a urýchľovaní integračného procesu. Vo svojom komplexe predstavuje európska integrácia kombináciu nadnárodného a medzivládneho prístupu.

Na rozdiel od takéhoto prístupu prevažná časť regionálnych iniciatív v rozvojovom svete zostáva naďalej na medzivládnej úrovni nakoľko neexistuje (z rôznych dôvodov) vôľa štátov podeliť sa o časť svojej suverenity s regionálnym zoskupením, a to aj napriek proklamovaným snahám o hlbšiu integráciu. Mnohé štáty z Ázie a Afriky totiž členstvo v regionálnych organizáciách naďalej považujú za prostriedok posilnenia svojej štátnosti v rozpore, s ktorou by bolo postúpenie časti štátnej suverenity v prospech integračného zoskupenia. Vychádzajú pritom z predstavy, že potom čo bojovali dlho a intenzívne o svoju nezávislú štátnosť by bolo nelogické, aby časť z nej preniesli na vznikajúce regionálne zoskupenia, ktoré často nevzbudzujú veľké nádeje na úspech. Napriek tomu, že pôvodné dôvody vzniku integračných zoskupení sa postupne modifikovali neochota štátov rozvojového sveta na vytváranie nadnárodných modelov integrácie naďalej pretrváva (ASEAN, APEC, MERCOSUR, NAFTA). V dôsledku toho sa súčasné integračné zoskupenia v Ázii a Afrike zaoberajú len realizáciou viac či menej spoločnej vôle svojich členských štátov bez vlastnej „pozitívnej“ integračnej agendy regionálneho zoskupenia. Takéto zameranie integračných zoskupení v rozvojovom svete prirodzene nevytvára ani tlak potrebný na budovanie efektívnej inštitucionálnej štruktúry, ktorá (pokiaľ vôbec existuje) nepredstavuje účinný prostriedok či dokonca akýsi hnací motor prehľbovania a urýchľovania integračných procesov. Ďalším dôvodom, prečo takéto štruktúry nevznikajú je obava slabších štátov integračného zoskupenia, aby sa ich prostredníctvom nepresadzovali ekonomické a iné záujmy silnejších členských štátov na ich úkor. Rôzne slávnostné prehlásenia, deklarácie, či akčné programy prijímané na rôznych summitoch a vyzývajúce k hlbšej integrácii zostávajú v praxi často nenaplnené a znižujú kredibilitu takýchto integračných zoskupení, ako medzi občanmi a podnikateľmi zo samotných členských štátov, tak aj navonok.

Príklad ASEAN ukazuje, že aj napriek snahám o postupné zdokonaľovanie integračného mechanizmu, a budovanie pevnejšej inštitucionálnej štruktúry (Charta ASEAN z r.2008), pretrváva v nej naďalej absencia nadnárodného orgánu, pričom medzi základné zásady, na ktorých ASEAN spočíva, je nezasahovanie do vnútorných záležitostí členských štátov a rozhodovanie na základe konsenzu, ktorému predchádzajú diplomatické konzultácie. Samotná „integračná agenda“ zvyčajne predstavuje len „najnižší spoločný menovateľ“ určovaný najslabším členom integračného zoskupenia. Komplex týchto kritérií sa v literatúre označuje ako „ASEAN cesta“ prípadne „ázijská cesta“ integrácie.<sup>17</sup> V praxi sú jej prejavom

<sup>17</sup> „In discussion region- building and regionalism, the European Union is often showcased as a succesful model of institutional regionalism where integration is more formal and legalistic and achieved through endowing

široko formulované a právne nezáväzné dohody medzi členskými štátmi, spolupráca na úrovni politických elít a diplomatických zástupcov, preferovanie personálnych väzieb, absencia donucovacích prostriedkov v prípade porušenia záväzkov a pod. V dôsledku toho predstavuje ASEAN naďalej model integračného zoskupenia posilňujúci suverenitu svojich členských štátov v klasicom ponímaní Charty OSN, pričom tento druh regionalizmu slúži členským štátom predovšetkým na riešenie vnútorných národnostných, územných či iných rozporov predstavujúcich o.i. dedičstvo ich koloniálnej minulosti. Okrem toho, výrazné ekonomické rozdiely medzi najbohatšími a najchudobnejšími členskými štátmi a odlišné „nastavenie“ ich ekonomík bránia užšej ekonomickej integrácii a vytvoreniu výraznejšej spoločnej integračnej agendy, ako aj bohatšej inštitucionálnej štruktúry.<sup>18</sup> V rámci ázijskej cesty regionalizmu však jej tvorcovia nevnímajú absenciu pevnejšej inštitucionálnej štruktúry regionálnych inštitúcií ako jej slabosť, ale ako súčasť úsilia presadzujúceho flexibilitu integračných procesov a ochranu ich právne nezáväzného charakteru. V širšom kontexte ju možno považovať za prejav ázijskej verzie „open“ regionalizmu naďalej odmietajúci európsky model regionalizmu a založený na voľnej a pragmatickej integrácii vylučujúcej právne záväzné rozhodnutia integračných orgánov. Z týchto dôvodov európsky integračný model v súčasnosti neslúži ako nasledoviahodný vzor pre existujúce, prípadne budúce ázijské integračné zoskupenia.

V dôsledku toho Charta (napriek viacerým očakávaniam) predstavuje len nevelký príspevok do integračných snáh v juhovýchodnej Ázii.<sup>19</sup> Pozitívnymi prvkami Charty ASEAN (ktorá napriek tomu predstavuje významný „konštitutívny“ dokument tohto regionálneho zoskupenia, je uznanie jej medzinárodnoprávnej subjektivity, zriadenie osobitného orgánu pre ochranu ľudských práv (hoci bez bližšieho definovania jeho štruktúry prípadne kompetencií), vytvorenie pevnej inštitucionálnej štruktúry a pod. Panuje všeobecné presvedčenie, že vzhľadom na veľké rozdiely medzi svojimi členskými štátmi, sa ASEAN nikdy nestane „zrkadlovým odrazom“ Európskej únie.

Aj africká regionalizácia vychádzala od svojich počiatkov z protiimperialistickej orientácie svojich členov a ideologicky sa opierala o doktrínu tzv. Panafrikanizmu, pričom jej cieľom bola ochrana štátnej suverenity nových štátov vznikajúcich na troskách koloniálneho systému. Jej základným prejavom sa stalo nezasahovanie do vnútorných záležitostí a tento trend pretrváva až do súčasnosti. V existujúcich

---

*specific institutions with decision-making power to shape the behaviour of member states. In contrast region building in Asia seems to operate on a different logic with an emphasis on open-ended networked regionalism where cooperation is achieved through informal networks and with less emphasis on institutionalisation". In: Conference on Networked Regionalism versus Institutional Regionalism: Managing Complexities in Regional Cooperation and Global Governance, Singapore 6-8 th December 2009, s.2. [online] Dostupné na: <[https://www.uni-due.de/~hy0387/fileadmin/resource/Singapore\\_Conf\\_2009-12.pdf](https://www.uni-due.de/~hy0387/fileadmin/resource/Singapore_Conf_2009-12.pdf).*

<sup>18</sup> Ako uvádzajú E. D. Mansfield a Helen V. Milner: „...network character of asian states, their emphasis on consensus building and the convergence between public and private spheres in domestic politics differentiate them from european countries and render them less likely to develop regional institutions“. Pozri: Mansfield, E. D., Milner, H. V.: The New Wave of regionalism. In: International Organizations, vol. 53, č. 3, Summer 1999, s. 618.

<sup>19</sup> Ako uvádza L. Leviter: „ASEAN continue to be a weak force for regional integration“. Bližšie: Leviter, L.: The ASEAN Charter: ASEAN failure or member failure? In: New York University Journal of International Law and Politics, 2010, Vol. 43, č. 1, s. 165.



regionálnych štruktúrach prevažujú predovšetkým národné záujmy najvplyvnejších členov a vo viacerých prípadoch sa dokonca regionalizmus stal „rukojemníkom“ vplyvných hláv štátov. Zvyčajne sa uvádza, že africký regionalizmus je v samotnej podstate viac či menej formálny, bez spoločných hodnôt, nakoľko jeho reálnej tvorbe bránia rozdielne koloniálne dedičstvá (a problémy s nimi súvisiace), nerovnaký ekonomický a politický vývoj v členských štátoch, rôznych regionálnych zoskupení, nacionalizmus, a ťažko zlučiteľné ekonomické a politické priority. Rozvoju regionalizmu nenapomáha ani malý rozsah domácich trhov a ekonomík, a malý rozsah oficiálnych obchodných kontaktov. Z uvedeného vyplýva aj absencia reálnej politickej vôle aktívne konať v prospech integračného úsilia, o čom svedčí skutočnosť, že regionálna rétorika nie je sprevádzaná praktickými implementačnými opatreniami, (COMESA, ECOWAS, SADC) hoci ich realizáciu predpokladajú ich zriaďovacie akty.

Zdá sa však, že po vzniku Africkej únie v r. 1999 (ktorá nahradila OAU), ktorá už nevychádza z protikoloniálnej definície, Afrika postupne „rozkrýva“ koncepciu regionálnej integrácie ako významného prostriedku svojho ekonomického rozvoja v rámci doktríny tzv. „africkej renesancie“. Medzi jej nádejných predstaviteľov možno v súčasnosti zaradiť ECOWAS<sup>20</sup> a SADC<sup>21</sup> a EAC,<sup>22</sup> ktoré predstavujú úspešnejšie príklady afrických integračných zoskupení na subregionálnej úrovni. Prípád MERCOSUR signalizuje, že jeho rozvoju „supranacionálnym“ smerom môže brániť postoj najsilnejšieho člena integračného zoskupenia. V danom prípade ide o Brazíliu, ktorá v snahe udržať si svoje vedúce postavenie, zabraňovala snahám ostatných členov (Uruguay, Paraguay, Argentína) o premenu integračného zoskupenia na nadnárodnú regionálnu entitu a presadzovala naďalej jeho medzivládnu povahu. V súčasnom období má MERCOSUR medzivládnu povahu, pričom rozhodovacie právomoci zostávajú na jeho členských štátoch, a to osobitne prezidentoch a ekonomických ministroch. Ďalšiemu integračnému vývoju v ekonomickej oblasti bránili výrazné rozdiely medzi úrovňou ekonomiky Brazílie na strane jednej a ekonomikami ďalších členských štátov. Uvedený stav sa prirodzene premietol aj v inštitucionálnej „podvyživenosti“ MERCOSUR-u. Spoločnou črtou ako nadnárodného, tak aj medzivládneho prístupu k regionálnej integrácii, je nezastupiteľná úloha práva (vrátane medzinárodného práva), ktorého význam a úloha sa v oboch prístupoch prirodzene odlišujú. Výnimku z tohto prístupu predstavuje africký kontinent v jednotlivých častiach, ktorého dochádza k rastúcemu a dynamicky sa rozvíjajúcemu medzinárodnému obchodnému styku prostredníctvom tzv. neformálneho cezhraničného obchodu (informal cross-border trade- ICBT), tvoriaceho súčasť neformálnej (druhej, čiernej) ekonomiky bez zodpovedajúcej vnútroštátnej, prípadne regionálnej právnej úpravy.<sup>23</sup> Jeho podstatou je nezákonný cezhraničný obchodný styk

<sup>20</sup> Economic Community of West African States. ECOWAS skladajúca sa zo 16 členských štátov je jedna z troch najväčších a najviac diverzifikovaných ekonomických spoločenstiev v sub-saharskej Afrike.

<sup>21</sup> South African Development Community.

<sup>22</sup> East African Community.

<sup>23</sup> K tomu aspoň: Afrika, J.- G. K., Ajumbo, G.: Informal Cross Border Trade in Africa: Implications and Policy Recommendations. In: Africa Economic Brief, vol. 3, č. 10, 2012. [online] Dostupné na: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Economic%20Brief%20-%20Infor>

rôznych subjektov s rôznymi komoditami a tovarmi (v rôznych častiach Afriky sa líšia), prechádzajúci cez hranice mimo oficiálnych priechodov a nerešpektujúci obchodné, colné, bankové či iné právne predpisy. V rôznych častiach Afriky má svoju vlastnú históriu, pochádzajúcu ešte z koloniálneho obdobia, pričom vo veľkej časti ho uskutočňujú a riadia ženy. V literatúre sa vyskytujú názory, že vzhľadom na jej súčasný rozsah a dynamiku rastu predstavuje reálnu africkú ekonomiku práve ICBT.<sup>24</sup>

Vo svojej podstate predstavuje ICBT svojrázny prenos jednej zo základných zásad tzv. nového regionalizmu, ktorým je budovanie regionálnych štruktúr zdola do špecifických afrických podmienok. Príčiny jeho rastu sú viaceré, napríklad neschopnosť oficiálnych vnútroštátnych a regionálnych štruktúr reflektovať ekonomické zmeny späté s globalizáciou, nedostatočná dopravná infraštruktúra, riedka sieť bankových inštitúcií a problémy so získaním pôžičiek, snaha vyhnúť sa vysokým daňovým a odvodovým povinnostiam a rastúcej korupcii a byrokracii na štátnych hraniciach, a v neposlednom rade aj neúspechy „oficiálnych“ vnútroštátnych ekonomík. Existujúce regionálne zoskupenia žijú akoby vo svojom abstraktnom svete, viac či menej odtrhnuté od ekonomickej reality a vo svojich grandióznych plánoch a zámeroch na zlepšenie africkej ekonomiky s neformálnou druhou ekonomikou temer vôbec nerátajú.<sup>25</sup> Aktuálnou je v súčasnosti otázka, ako riešiť problémy druhej ekonomiky a vytvoriť nevyhnutné legislatívne a iné podmienky k tomu, aby aj ona účinne prispievala podpore a rozvoju afrického regionalizmu. Jej riešenie je aktuálne, pretože v súčasnej podobe jej vplyv na regionálne štruktúry nie je dobrý, keďže bráni ich účinnému fungovaniu, narúša ekonomickú stabilitu, panstvo práva, ako aj finančnú a administratívnu spôsobilosť (kapacitu) štátov. V dôsledku toho sa zintenzívňuje proces fragmentácie ekonomík a spoločnosti podľa komunálnych, etnických a náboženských línií, a zvyšuje pravdepodobnosť konfliktov vo vnútri štátov, ako aj medzi nimi.

Viacero regionálnych projektov sa inšpirovalo európskou integračnou skúsenosťou v oblasti jej inštitucionálnej štruktúry. Pre každú regionálnu organizáciu sú v inštitucionálnej oblasti charakteristické viaceré orgány sledujúce model EÚ, tj. regionálna Komisia alebo Sekretariát, Rada (Zložená z hláv štátov alebo Ministrov), regionálne Parlamentné zhromaždenie, regionálny Súdny dvor a v závislosti od rozsahu regionálnej agendy prípadne aj iné orgány, napríklad pre ekonomické alebo sociálne otázky, regionálna centrálna alebo rozvojová banka a pod. Vytvorenie takýchto orgánov by nemalo automaticky kopírovať európsky

---

mal%20Cross%20Border%20Trade%20in%20Africa%20Implications%20and%20Policy%20Recommendations%20-%20Volume%203.pdf.

<sup>24</sup> T. Ndiaye: „There is often suggestion in the literature that the informal/parallel economy including ICBT is Africa's „Real“ Economy. In: Ndiaye, T.: Case Story on Gender Dimension of aid for Trade, ITC, UNIFEM, New York, s. 2. [online] Dostupné na: [http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/About\\_ITC/Where\\_are\\_we\\_working/Multi-country\\_programmes/Women\\_and\\_trade/Women%20Informal%20Traders%20Transcending%20African%20Borders.pdf](http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/About_ITC/Where_are_we_working/Multi-country_programmes/Women_and_trade/Women%20Informal%20Traders%20Transcending%20African%20Borders.pdf).

<sup>25</sup> Ako uvádza M. Boas: „If regional organisation is to play a real role in African economies it has to be embedded into the African Context and this is the context of second economy“. Pozri: Boas, M.: Regions and regionalisation: A heretic's view. In: Regionalism and Regional Integration in Africa. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 2001, Discussion Paper 11, s. 35. ISBN 91-7106-484-2.

model, ale malo by byť realistickým odrazom dosiahnutého stupňa konsenzu štátov vo vzťahu k zvolenému modelu integračného zoskupenia, prípadne jeho obsahového zamerania v konkrétnom regióne.

V tejto súvislosti bolo možno v rozvojových štátoch zaregistrovať vznik ambicióznějších integračných zoskupení *à la Europe* nezodpovedajúcich ich ekonomickej a politickej realite. V takýchto prípadoch sa nezohľadnilo dôležité ponaučenie z európskej integrácie tj., že voľba jej rozdielnych inštitucionálnych úrovní a štrukturálneho systému je plne závislá od špecifických ekonomických charakteristík a politických ambícií každého regiónu, ako aj bohatosti jej integračnej agendy. S týmto „precenením“ európskeho integračného modelu sa bolo možné stretnúť na viacerých miestach, a to nielen v Afrike a Karibiku, ale aj v Latinskej Amerike (Andské spoločenstvo). Takéto ambiciózne projekty zvyčajne vychádzali z predpokladu, že pokiaľ určité regionálne inštitúty fungovali dobre v rámci európskeho integračného zoskupenia, budú fungovať dobre aj v iných podmienkach a iných častiach sveta. Výstižný je preto názor, že snaha o preberanie európskych integračných skúseností pripomína „streľbu na pohyblivý terč,“ nakoľko súčasný stav európskej integrácie je výsledkom predošlého procesu jej vývoja v ekonomickej, politickej, inštitucionálnej či inej oblasti, čo malo vplyv aj na členské štáty v ich politickej a ekonomickej oblasti.

Ako príklad nerealistickej snahy kopírovať ciele integračného zoskupenia založenej viac- menej na politickom entuziazme predstavuje v praxi MERCOSUR, ktorý vo svojom zakladajúcom akte (Čl.1 Zmluvy z Asunciónu z r. 1991) potvrdil viaceré základné slobody EÚ, ďalej elimináciu colných a netarifných bariér, prijatie spoločnej obchodnej politiky, ako aj koordináciu makroekonomických a sektorových politík (Čl.1), ďalej vytvorenie colnej únie, slobodný pohyb výrobkov a i., bez toho, aby boli podopreté serióznou analýzou problémov spätých s ich praktickým uplatňovaním. Zatiaľ čo colná únia sa stala skutočnosťou v r. 2012, ďalšie ciele sú vecou vzdialenej budúcnosti.

Podobne aj v prípade SADC,<sup>26</sup> jej zakladajúca zmluva podpísaná vo Windhoeku v r. 1992 predpokladala zriadenie hospodárskeho spoločenstva prostredníctvom postupného odbúravania prekážok pre slobodný pohyb kapitálu a práce, ako aj obyvateľstva, ako aj harmonizácie sociálno-ekonomických politík (Čl.5 ods.2), avšak tieto ciele sa stretli s malým úspechom pri zavádzaní reálnych implementačných opatrení pre liberalizáciu obchodného trhu. Dôvodom boli obavy členských štátov z ekonomických dôsledkov otvorenia svojich trhov. Ciele obchodnej integrácie preto zostali len mŕtvou literou a členské štáty naďalej pokračovali v predošlej politike koordinácie svojich sektorových politík prostredníctvom osobitných protokolov. Rovnaké konštatovanie platí aj pre zriadenie súdneho tribunálu (na základe osobitného protokolu z r. 2000) podľa vzoru Súdneho dvora EÚ, ktorý verne „kopíroval“ jeho právomoci vrátane konania o prejudiciálnej otázke, avšak jeho zriadeniu nepredchádzala seriózna analýza vrátane dopadu jeho rozsudkov na suverenitu členských štátov. Neochota členských štátov na vnútroštátnu implementáciu pravidiel potrebných na riadne

<sup>26</sup> *Southern African Development Community.*

fungovanie Tribunálu natoľko ochromovala jeho činnosť, že v r. 2012 bol rozpustený.

Napokon integračné zoskupenie by malo mať dostatočnú flexibilitu pri uplatňovaní dohodnutej regionálnej agendy („at different speeds“). Nakoľko je iluzórne predpokladať úplne rovnakú pripravenosť členských štátov na jej uplatňovanie, bolo by chybou naliehať, aby boli nútené konať rovnakým tempom, pretože v takomto prípade sa stane rozhodujúcim tempo (či rýchlosť) najpomalšieho, tj. najmenej pripraveného členského štátu. Naopak, podľa zásady tzv. „variable geometry“ je možné, aby v rámci tej istej skupiny existovali menšie skupinky štátov, ktoré môžu v určitých oblastiach pokračovať rýchlejšie ako iné za účelom dosiahnutia integračných cieľov. Európska skúsenosť potvrdzuje, že štáty nikdy nestačili ísť rýchlejšie ako im dovoľovali konkrétne politické a ekonomické podmienky v jednotlivých etapách rozvoja integračného zoskupenia. V rámci EÚ sa uplatňuje zásada „multi-speed europe,“ napríklad v oblasti eurozóny a schengenského priestoru voľného pohybu.

Vzhľadom na prevažujúcu medzivládnu povahu regionálnych zoskupení v rozvojovom svete, ako aj absenciu ich vlastnej regionálnej agendy, k reálnemu uplatňovaniu takéhoto prístupu dnes prakticky nedochádza.

### **Záverom**

Zo stručnej analýzy skúseností európskeho integračného zoskupenia vyplýva, že podmienky potrebné pre úspešný regionálny integračný projekt sú rôznorodé a predstavujú komplex špecifických politických, ekonomických a právnych faktorov pôsobiacich v konkrétnom regióne vo vzájomnej podmienenosti a vnútornej dynamike v dlhodobom horizonte. Hoci ich (a z tohto dôvodu) nemožno automaticky aplikovať aj mimo konkrétneho regiónu, integračné zoskupenia v rôznych častiach sveta a v rôznych fázach (etapách) svojho integračného procesu k nim siahajú ako k praxou úspešne overenému modelu. Prekážkou, ktorá bráni rozvojovým regionálnym zoskupeniam vo väčšom priblížení sa k európskemu modelu, je v súčasnosti zásadný rozdiel v chápaní miesta a úlohy integračného zoskupenia v rozvoji a prehlbovaní integračného procesu. Z historických, politických, ako aj rozdielných ekonomických podmienok sa regionálne integračné zoskupenia v rozvojovom svete bránia zveriť regionálnym zoskupeniam rozhodujúcu úlohu v ďalšom rozvoji a prehlbovaní integračného procesu. Osobitne sa obávajú zoslabenia svojej suverenity prenesením jej časti na jednotlivé orgány integračného zoskupenia, ako aj vytvorenia jeho vlastnej integračnej agendy pôsobiacej na základe a v rámci právneho poriadku odlišného a nadriadeného ich vnútroštátnym právnym poriadkom. Z týchto dôvodov je prevažujúci model regionálnych integračných zoskupení v rozvojom svete naďalej medzivládnej povahy s agendou na úrovni a v rozsahu akceptovateľnom pre všetky členské štáty. Vzhľadom na značné rozdiely, ktoré sa môžu vyskytovať medzi úrovňou ekonomík členských štátov, môže byť jej spoločný „menovateľ“ veľmi nízky. Na rozdiel od právom podrobne regulovaného a inštitucionalizovaného európskeho modelu integrácie, ako ázijské, tak aj africké regionálne zoskupenia v súčasnosti preferujú (hoci z rôznych dôvodov) „voľnejšie“

a neformálnejšie modely integračných zoskupení reflektujúce niektoré zásady tzv. nového regionalizmu. Jedná sa predovšetkým o budovanie neformálnych medzinárodných spojení (sietí) a režimov obchodnej či inej povahy medzi rôznymi druhmi a skupinami zainteresovaných subjektov bez výlučného a dominantného postavenia štátov. Na rozdiel od takto koncipovaného regionalizmu však regionálne systémy v rozvojovom svete nepredstavujú súčasť prípadne doplnok právne upraveného a inštitucionalizovaného „centrálneho“ regionálneho zoskupenia (ako je tomu v EÚ). V Ázii je to dôsledok odlišnej základnej filozofie tzv. ázijskej cesty „voľnejšieho“ (open) regionalizmu a v Afrike nepredstavujú plnohodnotnú súčasť „oficiálneho“ regionalizmu, nakoľko regionálne africké organizácie neprejavujú väčší záujem o začlenenie a spoluprácu takýchto neformálnych integračných do svojej činnosti

## ANALÝZA APLIKÁCIE ÚNIOVÉHO PRÁVA SÚDNYMI ORGÁNMI SLOVENSKEJ REPUBLIKY PO DESIATICH ROKOCH ČLENSTVA V EÚ<sup>1</sup>

Miroslav Slašťan

### Úvod

Desiate výročie členstva Slovenskej republiky v Európskej únii je v roku 2014 dôležitým míľnikom aj pre právnu vedu, ktorej povinnosťou je reflektovať toto obdobie, poukazovať na nedostatky pri aplikácii práva EÚ, ale aj ponúknuť víziu ďalšieho pôsobenia v Únii, a aj Únie samotnej.

V slovenskej právnej vede nie je veľa pokusov analyzovať rozhodovaciu činnosť všeobecných súdov v určitej oblasti, právnom odvetví, či jednotlivom inštitúte. Dôvodom zrejme nie je nedostatok informácií a času na ich systematické spracovanie, ale možno skôr metodológia a zodpovedajúce kritériá, ktoré by dávali objektívny obraz a umožnili dostupné informácie správne interpretovať.

Nastaviť objektívnu a jednoznačnú metodológiu pri analýze judikatúry v celej šírke „právneho odvetvia“ je samostatnou (a nespracovanou) témou, jej odôvodnenie by zrejme ľahko mohlo byť podrobené kritike. Aj z uvedeného dôvodu neponúkam v tomto príspevku vyargumentovanú metodológiu a najmä analýzu celej šírky aplikácie úniového práva všetkými stupňami súdnej sústavy SR, ako by z názvu mohlo jednoznačne vyplývať.

Ponúkam skôr výber možných relevantných kritérií a ukazovateľov, ktoré môžu napovedať o efektívnom fungovaní súdneho systému EÚ na území Slovenskej republiky, tzn. o spôsobe a úrovni zapojenia všeobecných súdov SR do systémov vzťahov k ostatným súdom EÚ a Súdnemu dvoru EÚ, ako aj aplikácie základných princípov fungovania tohto systému v kontexte pravidiel práva Európskej únie, ktoré z pohľadu právnej sily dominuje nad právom vnútroštátnym a medzinárodným.

Pripomínam, že pojem súdny systém Európskej únie nie je vôbec akademický termín,<sup>2</sup> ale reálne existujúci mechanizmus, ktorého právomoci a funkcie vymedzuje najmä primárne úniové právo a špecifikuje judikatúra Súdného dvora. Súdny systém Únie je spojený s úniovým právom a právom členských štátov. Keďže právo Únie pôsobí a je vykonávané na úniovej aj na vnútroštátnej úrovni, súdny systém Únie zahŕňa inštitucionálne, tak Súdny dvor EÚ, ako aj vnútroštátne súdy členských štátov, pričom obe zložky tohto súdneho systému kontrolujú dodržiavanie úniového právneho poriadku<sup>3</sup>. Úlohou Súdného dvora EÚ je zabezpečiť dodržiavanie autonómie právneho poriadku Únie a úlohou členských štátov (najmä všeobecných a ústavných súdov) je podľa zásady lojálnej spolupráce najmä zabezpečiť, aby sa na ich území uplatňovalo a dodržiavalo právo Únie<sup>4</sup>. Podľa nového znenia čl. 19 ods. 1 ZEÚ sú členské štáty EÚ navyše povinné stanoviť

<sup>1</sup> Doc. JUDr. PhDr. Miroslav Slašťan, PhD., Ústav medzinárodného a európskeho práva, Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola, Bratislava, Slovenská republika.

<sup>2</sup> Pozri napr. stanovisko Súdného dvora 1/09, 8.3.2011, bod 70.

<sup>3</sup> Pozri čl. 19 ods. 1 ZEÚ, alebo stanovisko SD 1/09, 8.3.2011, bod 67.

<sup>4</sup> Pozri rozsudok Súdného dvora vo veci Oelmühle a Schmidt Söhne, C-298/96, 16.7.1998, Zb. s. I-4767, bod 23.

v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany. Vnútroštátne súdy členských štátov vykonávajú v spolupráci so Súdnym dvorom EÚ funkciu, ktorá im je pridelená spoločne s cieľom zabezpečiť dodržiavanie únievého práva.<sup>5</sup> Plniac si túto úlohu sú vnútroštátne súdy členských štátov únievými súdmi so všeobecnou pôsobnosťou a disponujú plnými právomocami.<sup>6</sup> Zakladajúce zmluvy teda nevytvorili autonómnu súdnu moc EÚ zriadením len Súdneho dvora EÚ, ale „súdnú moc prepojenú“ s vnútroštátnymi súdmi členských štátov, ktoré v rámci svojej územnej pôsobnosti zabezpečujú úplné uplatňovanie práva Únie. Tento model nemožno zamieňať s susporiadaním súdnictva v zložených štátoch (najmä federatívnych), nakoľko medzi Súdnym dvorom EÚ a súdmi členských štátov nie je hierarchický vzťah podradenosti resp. nadradenosti, ale vzťah vzájomnej spolupráce.<sup>7</sup> V tejto súvislosti vnútroštátnym súdom a Súdnemu dvoru EÚ prináleží, aby zabezpečili plné uplatnenie práva Únie vo všetkých členských štátoch a súdnu ochranu práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci z uvedeného práva vyplývajú.<sup>8</sup>

Z vyššie uvedeného pokladám za dôležité preskúmať vzťah medzi súdmi Slovenskej republiky a Súdnym dvorom EÚ, ako aj spôsob aplikácie práve jeho judikatúry, ktorá tvorí najdôležitejší komponent únievého práva.

## 1. Spolupráca súdov Slovenskej republiky so Súdnym dvorom EÚ

Úroveň spolupráce súdov SR a Súdneho dvora EÚ je priamo definovaná prejudiciálnym konaním podľa čl. 267 ZFEÚ. Cieľom prejudiciálneho konania, ktoré tvorí viac než polovicu nápadu Súdneho dvora, je zabezpečiť jednotný výklad a aplikáciu práva Únie, a nie riešiť konkrétne spory, ktoré sú v právomoci vnútroštátnych súdov. Prejudiciálne konanie je teda nepriamym a nesporovým konaním, ktoré sa môže začať na návrh vnútroštátneho súdneho orgánu. Práve vďaka prejudiciálnemu konaniu došlo k formulovaniu najdôležitejších zásad práva Únie, ako sú napríklad priamy účinok a prednosť práva Únie.<sup>9</sup> Súdny dvor EÚ označil prejudiciálne konanie za osobitnú formu súdnej spolupráce, prostredníctvom ktorej by sa vnútroštátny súd a Súdny dvor mali v rámci svojich právomocí priamo a vzájomne usilovať o rozhodnutie veci tak, aby bola zaručená jednotná aplikácia a jednotný výklad práva Únie vo všetkých členských štátoch.<sup>10</sup>

Prejudiciálne konanie je najmä v prístupujúcich členských štátoch EÚ dôležitým nástrojom na potvrdenie účinkov prameňov práva EÚ a základných princípov jeho fungovania na území nového členského štátu, jeho výsledok – prejudiciálny

<sup>5</sup> Napr. stanovisko SD 1/09, bod 69; C-422 až 424/93, Zabala Erasun, 15.6.1995, Zb. s. I-1567, bod 15; 244/80, Foglia, 16.12.1981, Zb. s. 3045, bod 16.

<sup>6</sup> Pozri rozsudok Všeobecného súdu vo veci T-51/89, Tetra Pak, 10.7.1990, ods. 42.

<sup>7</sup> Pozri rozsudok Súdneho dvora vo veci C-188 a 189/10, Melki a Abdeli, 22.6.2010, body 51 a 52.

<sup>8</sup> Pozri rozsudok Súdneho dvora vo veci C-432/05, Unibet, 13.3.2007, Zb. s. I-2271, bod 38.

<sup>9</sup> Siman, M. – Slašťan, M.: Súdny systém Európskej únie. 3. vydanie, revidované. Bratislava: EUROIRIS – Európske právne centrum, 2012, str. 279.

<sup>10</sup> Pozri rozsudky Súdneho dvora vo veci 16/65, Schwarze, 1.12.1965, Zb. s. 1081, 1094, C-343/90, Lourenço Dias, 16.7.1992, Zb. s. I-4673, bod 14 a nasl., alebo vo veci C-378/93, Pyramide, Uz. 9.4.1994, Zb. s. I-3999, bod 10.

rozsudok Súdneho dvora EÚ – slúži ako autorita, voči politickým, ale najmä domácim právnym konštrukciám, najmä ústavným, ktoré sú nezlučiteľné s pravidlami EÚ.

Vo svojom príspevku „Analýza súčasného stavu aplikácie komunitárneho práva súdnymi orgánmi Slovenskej republiky“<sup>11</sup> (ďalej aj ako „pôvodný príspevok“) uverejneného pri príležitosti piateho výročia členstva Slovenskej republiky v EÚ som konštatoval, že slovenské vnútroštátne sudy iniciovali za obdobie od 1.5. 2004 do 1.5. 2009 celkove len dve prejudiciálne konania a nebolo podľa nich možno uskutočniť všeobecne platné závery o trende spolupráce súdov SR so Súdnyim dvorom EÚ či o spôsobe aplikácie práva EÚ.

Ďalších päť rokov možnosti a aj povinnosti realizovať prejudiciálne konanie podľa čl. 267 ZFEÚ mohlo priniesť „pravdu“ o chápaní tejto formy spolupráce so Súdnyim dvorom EÚ a úrovni aplikácie únievého práva EÚ. Je nutné „slovenské“ prejudiciálne otázky (tzn. prejudiciálne otázka podané Súdnyim dvoru všeobecnými súdmi SR) preskúmať podrobnejšie, nakoľko diferencovať je nutné z viacerých hľadísk.

Od 1.5. 2009 do 30.4. 2014 podali všeobecné sudy SR Súdnyim dvoru ďalších 22 prejudiciálnych otázok, podľa jednotlivých rokov nasledovne:

od 1.5. 2009	2010	2011	2012	2013	do 30.4. 2014
1	5	3	9	4	0
C-240/09	C-76/10	C-165/11	C-22/12	C-34/13	
	C-416/10	C-252/11	C-30/12	C-153/13	
	C-453/10	C-433/11	C-68/12	C-459/13	
	C-504/10		C-373/12	C-558/13	
	C-599/10		C-460/12		
			C-470/12		
			C-482/12		
			C-496/12		
			C-543/12		

Z uvedených 22 prejudiciálnych konaní je 19 skončených, s výnimkou konania C-543/12 Zeman, konania vo veci C-34/13 Kušionová a C-459/13 Široká. Domnievam sa, že je tiež možné zhodnotiť efektivitu daných prejudiciálnych otázok a konaní, podľa druhu rozhodnutia Súdneho dvora (rozsudok,

<sup>11</sup> Pozri: Slašťan, Miroslav: Analýza súčasného stavu aplikácie komunitárneho práva súdnymi orgánmi Slovenskej republiky. In: Komunitárne právo na Slovensku - päť rokov „po“, zost. Juliana Pogáčová, Michael Siman, Miroslav Slašťan; rec. Ján Klučka, Ján Mazák, Ján Svák. Bratislava: Slovenská asociácia európskeho práva, 2009, s. 113-136.



„odôvodnené uznesenie“<sup>12</sup>), resp. spôsobu skončenia konania (odpovedaním na otázku, zastavením konania pre späťvzatie otázky, zastavením konania pre neprípustnosť otázky) a to za celé obdobie členstva SR v EÚ, tzn. od 1. mája 2004 (pre všetkých 21 skončených prejudiciálnych konaní).

Rozsudok	Odôvodnené uznesenie	Uznesenie zastavenie (späťvzatie)	Uznesenie neprípustnosť
<b>9</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>3</b>
C-240/09 VLK	C-456/07 Mihal	C-252/11 Šujetová	C-302/07 Koval'ský
C-416/10 Križan	C-76/10 Pohotovosť	C-30/12 Marcinová	C-433/11 SKP
C-453/10 Perenič		C-373/12 GIC Cash	C-153/13 Pohotovosť
C-504/10 Tanoarch		C-460/12 SKP	
C-599/10 SAG ELV		C-482/12 Macinský <sup>13</sup>	
C-165/11 Profitube		C-496/12 Myjava	
C-22/12 Haasová		C-558/13 CD Consulting	
C-68/12 SLSP			
C-470/12 Pohotovosť			

Z vyššie uvedeného prehľadu za desať rokov členstva SR v EÚ je možné konštatovať, že jedným z významných faktov slovenských prejudiciálnych otázok zostáva častý prípad zastavenia prejudiciálneho konania z dôvodu späťvzatia prejudiciálnej otázky samotným vnútroštátnym súdom. Ak k siedmym takýmto prípadom pripočítame tri otázky, ktoré boli uznesením Súdneho dvora zamietnuté ako neprípustné, bilancia „úspešných“ prejudiciálnych konaní a tých „neúspešných“ nie je optimálna, takmer polovica z doteraz 21 skončených prejudiciálnych konaní (celkovo 10 konaní) neskončí meritórnym rozhodnutím,

<sup>12</sup> Podľa súčasného znenia čl. 99 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora z 25. septembra 2012 (Ú. v. EÚ L 265, 29.9.2012), zmeneného a doplneného 18. júna 2013 (Ú. v. EÚ L 173, 26.6.2013, s. 65), pretým čl. 104 ods. 3 prvého pododseku: „Ak je položená prejudiciálna otázka zhodná s otázkou, o ktorej už Súdny dvor rozhodol, ak možno odpoveď na takúto otázku jednoznačne vyvodit' z judikatúry alebo ak odpoveď na položenú prejudiciálnu otázku nevyvoláva žiadne dôvodné pochybnosti, Súdny dvor môže na návrh sudcu spravodajcu po vypočutí generálneho advokáta kedykoľvek rozhodnúť formou odôvodneného uznesenia.“

<sup>13</sup> Generálny advokát navrhol prejudiciálne otázky zamietnuť ako neprípustné. Pred rozhodnutím Súdneho dvora bol návrh súdom vzatý späť.

odpoveďou Súdneho dvora, ktorú vnútroštátny súd zohľadní vo svojom hlavnom konaní. Stručne povedané, polovica prejudiciálnych konaní slovenských vnútroštátnych súdov je mrhaním času súdneho konania (dokonca viac ako polovica, ak dva prípady vo veciach C-456/07 Mihal a C-76/10 Pohotovosť rozhodol Súdny dvor odôvodneným uznesením z dôvodu, že odpoveď na položené prejudiciálne otázky mohol vnútroštátny súd vyvodiť z predošlej judikatúry Súdneho dvora EÚ<sup>14</sup>).

V porovnaní s dvomi prejudiciálnymi otázkami podanými počas prvých piatich rokov členstva SR v EÚ, z ktorých prvé konanie vo veci C-302/07 Kovaľský bolo Súdny dvor zastavené, keďže prejudiciálne otázky boli neprípustné a druhé konanie vo veci C-456/07 Mihal, skončilo odôvodneným uznesením a odkazom Súdneho dvora na svoju skoršiu judikatúru<sup>15</sup>, teda nemožno konštatovať zásadnú efektivitu prejudiciálnych konaní iniciovaných súdmi Slovenskej republiky. Napriek uvedenému je vhodné uviesť navyše poslednú štatistiku slovenských prejudiciálnych konaní, a to ich rozdelením podľa súdu, ktorý prejudiciálnu otázku podal. Z celkového počtu podaných prejudiciálnych otázok všeobecnými súdmi SR (za obdobie desiatich rokov celkovo 24 konaní), sa totiž do dialógu so Súdny dvorom EÚ zapojilo len päť vnútroštátnych súdov SR, z ktorých dva sudy iniciovali po jednom prejudiciálnom konaní, tzn. 22 prejudiciálnych konaní iniciovali len tri sudy SR.

Najvyšší súd SR	Krajský súd PO	Okresný súd PO	Okresný súd SK	Okresný súd BJ
<b>9</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
C-456/07	C-302/07	C-453/10	C-470/12	C-153/13
C-240/09	C-76/10	C-30/12		
C-416/10	C-252/11	C-482/12		
C-504/10	C-433/11			
C-599/10	C-22/12			
C-165/11	C-373/12			
C-68/12	C-460/12			
C-543/12	C-496/12			
C-459/13	C-34/13			
	C-558/13			

Z deviatich prejudiciálnych konaní iniciovaných Najvyšším súdom SR je sedem konaní skončených, dve konania (C-543/12 Zeman a C-459/13 Široká) stále prebiehajú (jún 2014). V spojení so štatistikou o „úspešnosti“ prejudiciálnych konaní možno konštatovať, že iba prvá prejudiciálna otázka NS SR vo veci C-456/07 Mihal skončila odôvodneným uznesením, všetky ostatné skončili

<sup>14</sup> Pozri bod 14 uznesenia vo veci C-456/07 a bod 30 uznesenia vo veci C-76/10.

<sup>15</sup> Pozri bod 14 uznesenia vo veci C-456/07.

rozsudkom Súdneho dvora vo veci samej, viaceré z nich boli významné z hľadiska aplikácie práva EÚ v rámci ústavných pravidiel SR (napr. konanie C-416/10 Križan), alebo v rámci samotného fungovania prameňov práva EÚ (napr. konanie C-240/09 VLK). Aj ďalšie konania hľadali odpovede na viaceré otázky v rámci verejného obstarávania, hospodárskej súťaže, či daňového práva.

Následné hodnotenie ostatných súdov v spojení s vyššie uvedenými štatistikami nemôže byť priaznivé, možno s výnimkou Okresného súdu Svidník, ktorý sa vo svojom konaní C-470/12 Pohotovosť c/a Vašut dočkal dňa 27.2. 2014 rozsudku Súdneho dvora, v ktorom podal výklad smernice Rady 93/13/EHS z 5. apríla 1993 o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách, najmä čl. 6 ods. 1, čl. 7 ods. 1 a čl. 8 tejto smernice, v spojení s čl. 38 a 47 Charty základných práv Európskej únie tak, že nebránia vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sa nepripúšťa vedľajšie účastníctvo združenia na ochranu spotrebiteľov na podporu spotrebiteľa, proti ktorému sa vedie exekučné konanie na základe právoplatného rozhodcovského rozsudku. Aj v tomto konaní však spolupráca a dialóg medzi Súdny dvorom a vnútroštátnym súdom neprebíhali hladko. Z návrhov generálneho advokáta Nilsa Wahla nie je možné prehliadnuť konštatovanie v bode 34 jeho stanoviska, že *„je nepochybne prekvapujúce a poľutovaniahodné, že vnútroštátny súd predovšetkým nepovažoval za potrebné informovať Súdny dvor o prekážke konania, ktorá nastala sotva mesiac po podaní tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania, a následne, napriek výzve Súdneho dvora, neuviedol presné dôvody, pre ktoré sa domnieval, že konanie vo veci samej stále prebieha, hoci medzi exekučným konaním na vnútroštátnej úrovni a týmto návrhom na začatie prejudiciálneho konania je absolútna vzájomná závislosť.“*<sup>16</sup> Zaujímavým, v prípade späťvzatia žaloby navrhovateľom v hlavnom konaní pred vnútroštátnym súdom bude napríklad aj spôsob, akým tento následne rozhodne o trovách prejudiciálneho konania.<sup>17</sup>

Naopak prejudiciálne konanie Okresného súdu Bardejov v obdobnej veci C-153/13, Pohotovosť c/a Soroka skončilo neúspešne odmietnutím Súdneho dvora pre zjavnú neprípustnosť súdom položených prejudiciálnych otázok, z dôvodu *ratione temporis* (vid' nižšie). Navyiac sa Okresný súd Bardejov nepresvedčil, že rovnakú prejudiciálnu otázku už podal štyridsať kilometrov vzdialený Okresný súd Svidník v auguste 2012, tzn. takmer pol roka pred ním (pritom rozhodnutie o prerušení konania a podaní prejudiciálnych otázok zrejme súd vyhotovoval viac než mesiac, keďže rozhodol 15. februára 2013 a rozhodnutie doručil Súdnemu dvoru až 26. marca 2013).

Okresný súd Prešov podal tri prejudiciálne otázky v roku 2010, 2011 a 2012. Rozsudkom Súdneho dvora dostal Okresný súd Prešov odpovede len v rámci prvého, ním iniciovaného prejudiciálneho konania vo veci C-453/10 Perenič a Pereničová. Ostatné dve ním začaté konania skončili uznesením o zastavení. Napríklad v prejudiciálnom konaní vo veci C-482/12, Peter Macinský a Eva

<sup>16</sup> Návrhy generálneho advokáta Nilsa Wahla z 12.12. 2013 vo veci C-470/12, ECLI:EU:C:2013:844.

<sup>17</sup> Pozri čl. 102 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora z 25. septembra 2012 (Ú. v. EÚ L 265, 29.9.2012), zmeneného a doplneného 18. júna 2013 (Ú. v. EÚ L 173, 26.6.2013, s. 65).

Macinská proti Getfin s. r. o. a Financreal s.r.o. začatom 29.10. 2012 boli o viac než rok neskôr dňa 21. novembra 2013 podané aj návrhy generálneho advokáta. Vec bola zastavená až uznesením zo 7. februára 2014. Žiaľ nedisponujem informáciou, či k späťvzatiu otázky došlo v dôsledku rázneho stanoviska generálneho advokáta, alebo z dôvodu späťvzatia žaloby navrhovateľmi v hlavnom konaní pred Okresným súdom Prešov.

Švédsky generálny advokát Nils Wahl totiž prejudiciálne otázky Okresného súdu Prešov nešetril. Hneď v úvode svojho stanoviska<sup>18</sup> konštatuje: „*Súdny dvor je riadnym súdnym orgánom. Jeho úlohou je rozhodovať v právnych sporoch medzi účastníkmi konania na základe hmotnoprávných a procesných právnych noriem. Vydáva záväzné rozhodnutia a v zásade neposkytuje poradné stanoviská k hypotetickým otázkam. V tejto súvislosti sa prejednáváná vec javí ako vec, ktorá vykazuje všetky vlastnosti úplne abstraktnej situácie, a nie je vôbec zrejmé, prečo je rozhodnutie Súdneho dvora o prejudiciálnej otázke nevyhnutné. Tak ako v legislatívnom procese vedie vychádzanie z neštandardných právnych situácií k nekvalitnému právnemu poriadku, o to viac neexistujúce právne spory vedú k ešte horšej judikatúre. Tak je to nanešťastie aj vo veci samej, hoci spor, v rámci ktorého bola Súdneho dvoru predložená otázka v tomto konaní, je dosť významný. Opätovne ide o prípad, keď snaha o dosiahnutie efektívnejšieho výkonu súdnictva stojí oproti právu na účinnú súdnu ochranu – konkrétne ochranu spotrebiteľov.*“ Generálny advokát Nils Wahl navrhol prejudiciálne otázky zamietnuť ako zjavne neprípustné.

Nakoniec je potrebné vyhodnotiť „prejudiciálnu aktivitu“ slovenského „rekordmana“ v počte podaných prejudiciálnych otázok (10 otázok z celkového počtu 22) a to Krajského súdu v Prešove.

Vôbec prvé slovenské prejudiciálne konanie bolo iniciované práve Krajským súdom v Prešove, jeho tri prejudiciálne otázky v konaní C-302/07 Koval'ský boli neprípustné, nakoľko sa týkali výkladu Dohovoru o ochranu ľudských práv a základných slobôd, ktorý medzi pramene práva EÚ doposiaľ nepatrí. Zo zvyšných 9 prejudiciálnych konaní iniciovaných Krajským súdom v Prešove od roku 2010 je 8 konaní skončených (neskončené je prejudiciálne konanie vedené pod spisovou značkou C-34/13, ktoré začalo v januári 2013). Konanie vo veci C-76/10 Pohotovosť bolo skončené vydaním odôvodneného uznesenie Súdneho dvora dňa 16.11. 2010 a len jediné konanie (ktoré sa netýkalo ochrany spotrebiteľa) skončilo rozsudkom, a to vo veci C-22/12 Haasová. Ostatná a prevažná väčšina návrhov na začatie prejudiciálneho konania podľa čl. 267 ZFEÚ podaná Krajským súdom v Prešove skončila neúspechom – 5 konaní Súdny dvor zastavil pre späťvzatie návrhu a jedno konanie vyhlásil Súdny dvor za neprípustné (C-433/11 SKP). Stručne povedané, 6 z 8 prejudiciálnych konaní Krajského súdu v Prešove bolo neúspešných. Uvedená štatistika nerobí z Krajského súdu v Prešove seriózneho partnera Súdneho dvora EÚ. Nebolo by úplné nehladať dôvody uvedeného stavu, najmä pokiaľ ide o päť zastavených konaní z dôvodu späťvzatia návrhu krajským súdom, len na jeho strane. Totiž späťvzatie môže byť spôsobené

<sup>18</sup> Návrhy generálneho advokáta Nilsa Wahla z 21. novembra 2013 vo veci C-482/12, Macinský a Macinská, ECLI:EU:C:2013:765.

najmä späťvzatím návrhu samotným žalobcom v hlavnom konaní, následkom čoho je späťvzatie prejudiciálneho návrhu vnútroštátnym súdom obligatórne. Napriek uvedenému sa domnievam, keďže vo všetkých týchto piatich konaniach existoval rôzny žalobca, že prejudiciálne otázky boli položené predčasne a uznesenie súdu o prerušení konania a položení prejudiciálnych otázok bolo pre účastníkov sporu prekvapením a toto z najväčšou pravdepodobnosťou považovali za neefektívne a unáhlené.

Dňa 4.7. 2014 podal Krajský súd v Prešove dvadsiatu piatu slovenskú prejudiciálnu otázku (podanú tak počas „jedenásteho“ roka členstva SR v EÚ), ktorá je jeho jedenástym prejudiciálnym konaním v poradí. Ide o vec CD Consulting a rovnakú prejudiciálnu otázku, akú položil tento súd v konaní C-558/13 a týka sa výkladu smernice Rady 93/13/EHS a smernice 87/102/EHS, tzn. ochrany spotrebiteľa. Pripomeňme, že žiadne prejudiciálne konanie týkajúce sa otázok vo veciach spotrebiteľských sporov podaných Krajským súdom v Prešove neskončilo rozsudkom Súdneho dvora. Domnievam sa, že aj táto prejudiciálna otázka je nepresná, nakoľko ignoruje procesný rámec vnútroštátneho súdu, na základe ktorého súd rozhoduje, a tým je európske konanie s nízkou hodnotou sporu<sup>19</sup> a je najmä hypotetická, keďže v tomto konaní je odporca pasívny a proti tvrdenej pohľadávke sa nebráni. Podľa čl. 7 ods. 3 nariadenia o európskom konaní s nízkou hodnotou sporu, ak odporca na výzvu súdu neodpovedá, tzn. „nedoručí odpoveď dotknutej strany v lehote ustanovenej v článku 5 ods. 3, alebo 6, súd vydá rozsudok o pohľadávke“. Ani podľa zahraničnej právnej doktríny „súd nemôže postupovať podľa ods. 2 a žiadať doplňujúce informácie, vykonávať dokazovanie alebo nariadovať ústne pojednávanie“<sup>20</sup>. V znení prejudiciálnej otázky sa však povinnosť ex officio preskúmania neprijateľných podmienok v spotrebiteľskej úverovej zmluve týka vnútroštátneho hmotného práva.<sup>21</sup>

Záverom analýzy v tejto časti možno uviesť, že prejudiciálne konanie je forma priamej spolupráce medzi Súdnyim dvorom Európskej únie a súdmi členských štátov, v rámci ktorej platí zásada, že jedine vnútroštátny súd členského štátu je oprávnený určovať obsah prejudiciálnej otázky, ktorú Súdnyim dvorom položí, ako aj čas, kedy sa tak rozhodne urobiť.

Zo znenia a systematiky článku 267 ZFEÚ vyplýva, že prejudiciálne konanie v prvom rade predpokladá, že pred vnútroštátnymi súdmi skutočne prebieha konanie, v rámci ktorého majú vydať rozhodnutie, pri ktorom budú môcť

<sup>19</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 861/2007 z 11. júla 2007, ktorým sa ustanovuje Európske konanie vo veciach s nízkou hodnotou sporu, Úradný vestník L 199, 31.07. 2007, s. 1 –22.

<sup>20</sup> Pozri Bureš, R. – Drápal, L. a kol.: Občanský soudní řád II. Komentář. Praha: C.H.Beck 2009, str. 3250.

<sup>21</sup> Znenie prejudiciálnej otázky Krajského súdu v Prešove vo veci C-558/13, upravená a uverejnená Súdnyim dvorom na [www.curia.eu](http://www.curia.eu): [Majú sa] článok 6 ods. 1 smernice Rady 93/13/EHS1 z 5. apríla 1993 o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách a článok 4 smernice Rady 87/102/EHS2 z 22. decembra 1986 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, ktoré sa týkajú spotrebiteľského úveru, vykladať v tom zmysle, že [im] odporuje právna úprava členského štátu, akou je právna úprava dotknutá vo veci samej, ktorá vnútroštátnemu súdu rozhodujúcemu o právach z indosovanej zmenky neumožňuje v zásade v žiadnej fáze konania ex officio preskúmať zmluvu a kauzu právneho vzťahu a prípadnú nekalú povahu zmluvnej podmienky a tiež prípadné porušenie zákona upravujúceho dôsledky neuvedenia ročnej percentuálnej miery nákladov v zmluve o spotrebiteľskom úvere, z ktorej zmenka vznikla?

zohľadniť rozsudok v prejudiciálnom konaní.<sup>22</sup> Ďalej opodstatnením návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie je formulovanie poradných názorov na všeobecné alebo hypotetické otázky, ale potreba efektívneho riešenia sporu.<sup>23</sup> Právomoc Súdneho dvora nemôže byť uplatňovaná abstraktne, ale musí byť spojená so skutočne položenou otázkou vo veci samej. Ak by tomu tak nebolo, existovalo by veľké riziko, že Súdny dvor sa stane súčasťou právnej debaty, ktorá v konečnom dôsledku nemá vzťah k výkladu práva Únie.<sup>24</sup>

Iniciovanie prejudiciálnej otázky nie je prísne formalizované,<sup>25</sup> Súdny dvor môže navyiac položené otázky vnútroštátneho súdu spresniť. Domnievam sa, že napriek tomu najmä z dôvodu procesnej ekonomie nie je vhodné, ak vnútroštátny súd, najmä prvostupňový, položí prejudiciálnu otázku bez ohliadnutia sa za už existujúcou judikatúrou Súdneho dvora v príslušnej oblasti, bez prieskumu, či už obdobnú otázku nepoložil iný súd, prípadne či odpoveď na jeho otázku je možné vyvodiť z judikatúry vyšších súdov. Zdá sa, že v niektorých konaniach, ako okrem iného konštatoval aj generálny advokát Nils Wahl, sa okresné či krajské sudy snažia prejudiciálnym konaním zjednotiť, zmeniť či doplniť judikatúru Najvyššieho súdu SR.

Aj vzhľadom na vysoký počet neúspešných, slovenskými súdmi začatých prejudiciálnych konaní, z dôvodu neskoršieho späťvzatia návrhu samotným súdom (aj ako dôsledok späťvzatia žaloby alebo uzatvoreného zmiernu) mám jednoznačne za to, že je vhodnejšie, ak pred podaním prejudiciálnej otázky súd obom protistranám umožní vyjadriť sa k prejednávanej veci.<sup>26</sup>

## 2. Aplikácia únieového práva a faktor času

Aj v rámci vyššie uvedených neúspešných prejudiciálnych otázok sa naďalej vyskytuje limitujúci faktor času, ktorý podmieňuje právomoc Súdneho dvora EÚ v rámci prejudiciálneho konania. Tento faktor pritom sudy SR nie vždy náležite zohľadňujú.

K otázkam rozhodného dátumu aplikácie únieového práva som sa venoval aj v pôvodnom príspevku. Uvedol som, že v právnej vede a ani v rámci rozhodovacej činnosti súdov Slovenskej republiky sa problematike okamihu záväznosti

<sup>22</sup> Pozri rozsudky z 15. júna 1995, Zabala Erasun a i., C-422/93 až C-424/93, Zb. s. I-1567, bod 28; z 12. marca 1998, Djabali, C-314/96, Zb. s. I-1149, bod 18, ako aj z 20. januára 2005, García Blanco, C-225/02, Zb. s. I-523, bod 27.

<sup>23</sup> Pozri rozsudky zo 16. decembra 1981, Foglia, 244/80, Zb. s. 3045, bod 18; z 25. marca 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldí a i., C-480/00 až C-482/00, C-484/00, C-489/00 až C-491/00 a C-497/00 až C-499/00, Zb. s. I-2943, bod 72, ako aj García Blanco, už citovaný, bod 28 a pod.

<sup>24</sup> Ako generálny advokát Nils Wahl vo svojom odôvodnenom stanovisku z 12.12. 2013 vo veci C-470/12 Pohotovosť c/a Vašut uvádza, že napríklad v súvislosti s touto vecou z písomných pripomienok vyplýva, že slovenské sudy rozdielne vykladajú ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku a Exekučného poriadku o práve združení na ochranu práv spotrebiteľov vstúpiť ako vedľajší účastníci do exekučného konania. K tomu sa pridáva podozrenie zo zaujatosti osôb zúčastnených na exekučnom konaní, v tomto prípade exekútora povereného výkonom exekúcie.

<sup>25</sup> Pozri bod 20 a nasl. odporúčania pre vnútroštátne sudy pri podávaní návrhov na začatie prejudiciálnych konaní (2012/C 338/01), Ú.v. EÚ C 338/1 z 6.11. 2012.

<sup>26</sup> Pozri Siman, M. – Slašťan, M.: Súdny systém Európskej únie. 3. vydanie, revidované. Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, 2012, str. 312 a tiež bod 19 odporúčania pre vnútroštátne sudy pri podávaní návrhov na začatie prejudiciálnych konaní (2012/C 338/01), Ú.v. EÚ C 338/1 z 6.11. 2012.

úniového práva pre vnútroštátne súdy pristupujúcich členských štátov nevenovala zásadná pozornosť, okrem uvedenia dňa 1. mája 2004 ako dátumu nadobudnutia platnosti Zmluvy o pristúpení SR a ostatných štátov k EÚ a tým aj záväznosti a účinnosti zakladajúcich zmlúv a sekundárneho práva na území SR.

Aplikáciu úniového práva možno z hľadiska časovej pôsobnosti rozlične posudzovať najmenej v rámci piatich prípadov:

- i) z pohľadu aplikácie priameho účinku normy úniového práva,
- ii) z pohľadu aplikácie nepriameho účinku normy úniového práva,
- iii) z pohľadu priamej aplikácie hmotnoprávnej úniovej normy,
- iv) z pohľadu priamej aplikácie procesnoprávnej úniovej normy,
- v) a osobitne z pohľadu aplikácie čl. 257 ZFEÚ a inštitútu zákonného sudcu, resp. možnosti či povinnosti vnútroštátneho súdu iniciovať prejudiciálne konanie a následnú incidenčnú právomoc Súdneho dvora EÚ.

Časové aspekty záväznosti a priamej alebo nepriamej aplikácie úniového práva na území Slovenskej republiky, vyplývajú z predovšetkým z práva EÚ samotného, ako aj z vnútroštátneho práva Slovenskej republiky, najmä z:

- i) ustanovení Zmluvy o pristúpení SR a ostatných štátov k EÚ z roku 2003, vrátane Aktu o podmienkach pristúpenia a prílohy XIV,
- ii) ustanovení procesných a hmotnoprávnych noriem EÚ,
- iii) judikatúry Súdneho dvora EÚ,
- iv) Ústavy Slovenskej republiky (pozri najmä čl. 7 ods. 2 Ústavy SR).

Z ustanovenia článku 2 Aktu o podmienkach pristúpenia, ktorý tvorí neoddeliteľnú súčasť Zmluvy o pristúpení, je zrejmé, že ustanovenia pôvodných zakladajúcich zmlúv (primárneho práva EÚ) a aktov prijatých inštitúciami EÚ (sekundárne právo EÚ) pred ich pristúpením, sú pre nové členské štáty záväzné odo dňa ich pristúpenia, t. j. od nadobudnutia platnosti aténskej Zmluvy o pristúpení (1. máj 2004) s ohľadom na temporálne alebo trvalé derogácie v nej uvedené. Nové členské štáty sú rovnako okamihom pristúpenia považované za adresátov smerníc a rozhodnutí v zmysle článku 288 ZFEÚ za predpokladu, že tieto smernice a rozhodnutia boli adresované všetkým členským štátom. Odo dňa pristúpenia musia nové členské štáty dosiahnuť súlad svojich právnych poriadkov s ustanoveniami smerníc a rozhodnutí v zmysle článku 288 ZFEÚ, pokiaľ v prílohách uvedených v článku 24 alebo v ktoromkoľvek inom ustanovení Aktu nie je stanovená iná lehota (pozri čl. 53 a 54 tohto aktu).

Vyššie uvedené ustanovenia Aktu o podmienkach pristúpenia ako aj príslušná judikatúra Súdneho dvora<sup>27</sup> sa odvolávajú na teóriu tzv. okamžitého účinku úniového práva na území nových členských štátov, t. j. jeho platnosti a účinnosti okamihom pristúpenia ab initio na všetky právne vzťahy vzniknuté pred pristúpením, ktoré nezanikli, resp. ich účinky (práva, povinnosti, nároky atď.) naďalej pretrvávajú, ak nie je v prechodných ustanoveniach zmluvy o pristúpení (t.

<sup>27</sup> Pozri napr. rozsudok Súdneho dvora vo veci Metallurgiki Halyps, 258/81, 9.12.1982, Zb. s. 4261, bod 8.

j. v prílohe XIV Aktu o podmienkach prístúpenia pokiaľ ide o Slovenskú republiku) alebo v samotnom sekundárnom akte uvedené inak (pozri). Aj v tejto súvislosti je možné hovoriť o nepravnej retroaktivite, t. j. o prípade, keď aplikáciou nového práva dochádza k zmene právneho vzťahu - vzájomných práv a povinností založených a upravených skoršou právnou úpravou, avšak len pokiaľ ide o aplikácie priameho účinku a v zásade len procesnoprávnej normy úniového práva.

Primárne a sekundárne právo Únie teda nepôsobilo na území SR odo dňa prístúpenia ako celok a bez výnimiek. Z čl. 2 a čl. 10 Aktu o podmienkach prístúpenia ďalej vyplýva uplatňovanie primárneho a sekundárneho práva s ohľadom na rôzne prechodné opatrenia (napr. čl. 34 tohto aktu), resp. temporálne derogácie, ktoré sú uvedené v tomto akte alebo v jeho prílohách buď konkrétne (napr. body 2 a 3 prílohy XIV tohto aktu), alebo neurčito s možnosťou ich zavedenia počas určitého obdobia (napr. čl. 38 a bod 2 prílohy XIV tohto aktu).

Súdy Slovenskej republiky však k 1.5. 2004 rozhodovali spory z právnych vzťahov, ktoré boli založené, zmenené, naplnené, resp. sporné ešte pred prístúpením SR do EÚ. Pokiaľ ide o aplikáciu hmotnoprávných noriem nielen vnútroštátneho, ale aj úniového práva, tieto je nutné aplikovať v takom znení, v akom boli účinné v okamihu, v ktorom nastala právna skutočnosť, ktorá je predmetom sporu.

Aplikácia nepriameho účinku noriem úniového práva vnútroštátnymi súdmi však prichádzala do úvahy ešte pred prístúpením k EÚ a to na právnom základe tzv. asociačných dohôd<sup>28</sup> a následnej judikatúre najvyššími súdmi. Napríklad cestu k nepriamej aplikácii transponovaných ustanovení smerníc v rámci aplikácie (výkladu) vnútroštátneho práva v období pred vstupom Českej republiky do Európskej únie vydláždil Ústavný súd ČR v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti najmä svojim nálezkom zo dňa 16.10. 2001, sp.zn. Pl. ÚS 5/01 („kvóty na mlieko“). Následne české najvyššie súdy (Najvyšší súd ČR ako i Najvyšší správny súd ČR) rozpoznali zásadu výkladu „aproximovaného“ vnútroštátneho práva v súlade s úniovým právom na základe čl. 69 a 79 Asociačnej dohody, „ktorá bola kľúčovou dohodou upravujúcou vzťahy medzi Českou republikou a Európskymi spoločenstvami v období pred vstupom“<sup>29</sup>. Povinnosť aplikovať nepriamy účinok ustanovení práva EÚ (najmä smerníc) existovala pred prístúpením k EÚ vždy vtedy, ak:

<sup>28</sup> Európska dohoda o pridružení uzatvorená medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Slovenskou republikou na strane druhej („Asociačná dohoda“) bola podpísaná dňa 4. októbra 1993 v Luxemburgu a platnosť nadobudla dňa 1. februára 1995 na základe článku 123 ods. 2. K platnosti Asociačnej dohody a teda aj ich použiteľnosti slovenskými súdmi treba navyše dodať, že v zmysle jej čl. 124 „ustanovenia rovnocenné s ustanoveniami určitých častí tejto Dohody, a tým aj Európskej dohody podpísanej medzi Spoločenstvom a jeho členskými štátmi a Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou 16. decembra 1991, najmä tie, ktoré sa vzťahujú na pohyb tovaru a ktoré nadobudli účinnosť 1. marca 1992 prostredníctvom Dočasnej dohody o obchode a otázkach súvisiacich s obchodom medzi Spoločenstvom a Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou, podpísanej 16. decembra 1991, zmenenej Dodatkovými protokolmi podpísanými medzi Spoločenstvom a Slovenskou republikou a Spoločenstvom a Českou republikou, zmluvné strany súhlasia, že za týchto okolností na účely oddielu III článkov 64, 66, a 67 Dohody a protokolov č. 1 (s výnimkou jeho článku 3), 2, 3, 4 a 5 a 6, sa pod pojmom "deň nadobudnutia platnosti tejto Dohody" rozumie 1. marec 1992, ak ide o záväzky nadobúdajúce účinnosť dňom nadobudnutia platnosti Dohody, 1. január 1992, ak ide o záväzky nadobúdajúce účinnosť po dni nadobudnutia platnosti s odvolaním sa na deň nadobudnutia platnosti.

<sup>29</sup> Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky z 20. mája 2008, sp.zn. 25 Cdo 627/2006.



i) aplikované vnútroštátne právo bolo prijímané z dôvodu jeho aproximácie s únievým právom a týkalo sa oblastí spadajúcich do rozsahu čl. 70 Asociačnej dohody<sup>30</sup>,

ii) neexistujú iné racionálne dôvody opačného výkladu, súvisiace najmä s výslovným úmyslom zákonodarcu prijať odlišnú právnu úpravu do obdobia pristúpenia štátu k EÚ a

iii) posudzovaný právny vzťah vznikol po nadobudnutí účinnosti „aproximovanej“ vnútroštátnej normy.

V pôvodnom príspevku sme konštatovali, že ani pred pristúpením SR k EÚ (najmä od okamihu platnosti Asociačnej dohody SR a EÚ), ani počas prvých piatich rokoch členstva Ústavný súd SR ani Najvyšší súd SR obdobnú povinnosť nepriamej aplikácie práva EÚ nižším súdom nestanovili, napriek tomu sa tieto v argumentácii snažili transponované ustanovenia vnútroštátnych predpisov komparovať s pôvodným zdrojom a ich účelom v smerniciach.<sup>31</sup> Takýto postup len napĺňal princíp právnej istoty, aby rovnaké právne vzťahy regulované rovnakými predpismi boli vykladané zo strany súdov rovnako.

K časovým účinkom práva EÚ tiež možno priradiť temporálne aspekty možnosti podať prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru a naplniť tak procesnú normu ustanovenia čl. 257 ZFEÚ, resp. časovú pôsobnosť právomoci Súdneho dvora na položenú prejudiciálnu otázku odpovedať. V tomto kontexte sme aj v pôvodnom príspevku konštatovali, že od „veľkého“ pristúpenia desiatich nových členských štátov k EÚ v roku 2004 sa uplatnila revidovaná judikatúra Súdneho dvora, počnúc jeho rozsudkom vo veci Ynos<sup>32</sup> z januára 2006. Na rozdiel od predchádzajúcej judikatúry Súdneho dvora<sup>33</sup>, tento konštatoval, že nemá právomoc rozhodovať o prejudiciálnych otázkach, ak „*okolnosti skutkového stavu konania vo veci samej predchádzali pristúpeniu Maďarskej republiky k Európskej únii*“. Na uvedenú judikatúru reagoval aj Ústavný súd SR<sup>34</sup> v prípadoch, kedy predmetom ústavných sťažností bolo porušenie práva na spravodlivý súdny proces, in concreto právo na zákonného sudcu podľa čl. 46 ods. 1 a 48 ods. 1 Ústavy SR a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, tzn. porušenie povinnosti položiť prejudiciálnu otázku súdom, „*proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva*“, v súlade s tretím odsekom čl. 267 ZFEÚ.

Význam slovného spojenia „*okolnosti skutkového stavu konania vo veci samej predchádzajú pristúpeniu dotknutého štátu k Európskej únii*“ Súdny dvor neskôr vyložil značne široko, s cieľom zrejme zahrnúť čo najväčší počet prípadov,

<sup>30</sup> Podľa čl. 70 Asociačnej dohody „*Zbližovanie práva bude zahŕňať najmä tieto oblasti: colné právo, podnikové právo, bankové právo, vedenie účtov a dane podnikov, duševné vlastníctvo, ochranu pracovníkov na pracovisku, finančné služby, pravidlá hospodárskej súťaže, ochranu zdravia a života ľudí, zvierat a rastlín, ochranu spotrebiteľa, nepriame dane, technické predpisy a normy, zákony a predpisy o využití jadrovej energie, dopravu a životné prostredie*“.

<sup>31</sup> Napr. rozsudok Krajského súdu v Trnave zo dňa 28. júna 2005, sp.zn. 11Co/38/2005 alebo rozsudok Okresného súdu v Trenčíne z 23.6. 2006, sp.zn. 11C/76/2005.

<sup>32</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 10. januára 2006, C-302/04, Ynos kft. v. János Varga, Zb.s. 2006, s. I-371.

<sup>33</sup> Predovšetkým rozsudok Súdneho dvora z 26.9. 1996, C-43/95, Data Delecta, ECR 1996 s. I-04661.

<sup>34</sup> Pozri napr. rozhodnutie Ústavného súdu SR z 29.5.2007, sp.zn. III. ÚS 151/07-14.

predovšetkým vznik právneho vzťahu, z ktorého neskoršie spory rozhodujú všeobecné sudy, bez ohľadu na fázu súdneho alebo vykonávacieho konania a nadväznosť a súslednosť ďalších skutočností tohto právneho vzťahu (napr. tento vznikol pred pristúpením štátu k EÚ, ale predmetom súdneho sporu je jeho porušenie, ktoré nastalo až po pristúpení).

Všeobecné sudy Slovenskej republiky tento postoj Súdneho dvora a jeho potvrdenie judikatúrou Ústavného súdu SR akceptovali a za päťročnicu členstva SR v EÚ a účinnosti úniového práva iniciovali pravdepodobne aj z tohto dôvodu celkove len dve prejudiciálne konania (C-302 Koval'ský a C-456 Mihal).

O to nepochopiteľnejšie možno vnímať prejudiciálnu otázku položenú Okresným súdom Bardejov z 15. februára 2013 a doručení Súdneho dvoru 26. marca 2013, vo veci C-153/13, Pohotovosť s. r. o. proti Jánovi Sorokovi, ktorú Súdny dvor EÚ uznesením z 3. apríla 2014 odmietol práve z dôvodu, že „z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že má právomoc vykladať právo Únie, len pokiaľ ide o jeho uplatňovanie v členskom štáte odo dňa pristúpenia tohto štátu k Únii (pozri rozsudky Ynos, C-302/04, EU:C:2006:9, bod 36; Telefónica O2 Czech Republic, C-64/06, EU:C:2007:348, body 22 a 23; CIBA, C-96/08, EU:C:2010:185, bod 14, ako aj uznesenie Semerdžiev, C-32/10, EU:C:2011:288, bod 25)“. Prejudiciálna otázka bola ďalšou v rade tých, ktoré sa týkali snahy súdov prostredníctvom výkladu smernice 93/13 pozmeniť základné princípy súkromného práva a tiež pravidiel civilného procesu. Ako Súdny dvor v uznesení uviedol, „v prejednávanej veci z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že zmluva o úvere, o ktorú ide vo veci samej, bola uzavretá 10. decembra 2002, teda pred pristúpením Slovenskej republiky k Európskej únii 1. mája 2004“. Súdny dvor si navyš neopustil poznámku, že „už okrem toho uplatnil túto judikatúru vo vzťahu k návrhu na výklad smernice 93/13 v súvislosti so zmluvou o spotrebiteľskom úvere uzavretou pred pristúpením Slovenskej republiky (uznesenie SKP, C-433/11, EU:C:2012:702, bod 36)“. Aj v prípade prejudiciálnej otázky položenej Krajským súdom v Prešove vo veci C-433/11, SKP, k.s. proti Kvete Polhošovej, bola zmluva o nájme a kúpe spotrebného tovaru, ktoré bola predmetom sporu v rámci prejudiciálnej otázky, uzatvorená dňa 13. novembra 2001.

### 3. Aplikácia úniového práva *ex officio* a zásada *iura novit curia*

Okrem časových aspektov aplikácie práva EÚ možno nastoliť nemenej dôležitú otázku, či je sudca všeobecného súdu SR za každých okolností povinný z úradnej povinnosti aplikovať právo EÚ a to aj vtedy, ak sa jeho aplikácie (zakladajúcej zmluvy, všeobecnej právnej zásady práva EÚ, medzinárodnej dohody uzatvorenej EÚ, právneho aktu EÚ, či judikatúry Súdneho dvora EÚ) účastník súdneho konania, ktoré pred ním prebieha, nedomáha a či platí aj v tejto súvislosti zásada *iura novit curia*?<sup>35</sup>

<sup>35</sup> V praxi predovšetkým pôjde o situácie, ak sa na daný skutkový stav prebiehajúceho sporu vzťahuje hmotné alebo procesné právo EÚ, účastníci konania sa domáhajú aplikácie práva vnútroštátneho, i keď im úniové právo priznáva viac, či menej práv alebo povinností, t.j. buď procesné práva a povinnosti a/alebo najmä samotný obsah právneho vzťahu je regulovaný odlišnými pravidlami a normami. V tomto prípade tiež

Domnievam sa, že aplikácia práva súdom ex officio vychádza z dvoch základných predpokladov:

- a) uplatnenia zásady iura novit curia a
- b) posúdenia miery kogentnosti, resp. dispozitívnosti aplikovateľných noriem.

O obsahu a účinkoch zásady iuria novit curia aplikovateľnej v civilnom procese súčasná učebnicová literatúra slovenských civilistov takmer mlčí<sup>36</sup>, jej existenciu však nespochybňujem. Podľa kontinentálnej tradície účastníci súdneho konania poskytujú súdu fakty (skutkové okolnosti) a súd na tieto samostatne aplikuje právo, ktoré sám vyhladá, bez toho, aby šiel nad rámec požiadaviek, ktoré účastníci vzniesli.<sup>37</sup> Občas býva nesprávne pochopená v zmysle automatickej znalosti práva ako celku súdom, v personifikovanej rovine každým jednotlivým sudcom. V súvislosti s prienikom únievého práva do práva vnútroštátneho a rozšírenia zásady iura novit curia i na tento systém, panovala následne v nových členských štátoch určitá skepsa.<sup>38</sup>

Všeobecné sudy SR sa v súčasnosti aplikovateľnosti zásady iura novit curia dovoľávajú<sup>39</sup>, pričom zrejme vychádzajú z ustanovenia § 121 Občianskeho súdneho poriadku č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov,<sup>40</sup> ktorý okrem iného konštatuje, že v súvislosti s dôkaznou povinnosťou účastníkov civilného konania netreba dokazovať nielen právne predpisy uverejnené alebo oznámené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ale aj „právne záväzné akty, ktoré boli uverejnené v Úradnom vestníku Európskych spoločností a v Úradnom vestníku Európskej únie“<sup>41</sup> (t.j. najmä sekundárne právo EÚ). Uvedené je tak zrejme legislatívnym vyjadrením zásady iura novit curia v civilnom (občianskom i správnom súdnom) konaní tak vo vzťahu k publikovanému právu „slovenskému“,

následne vzniká otázka, či je slovenský sudca povinný z úradnej povinnosti v prípade akéhokoľvek sporu, ktorý rieši a ktorý sa týka práva EÚ, posúdiť aj prípadnú zlučiteľnosť vnútroštátneho práva s ustanoveniami práva EÚ, aj keď sa (napr. v rámci určitej lehoty), tejto (ne)zlučiteľnosti nedovoľoval žiadny účastník konania?

<sup>36</sup> Ojedinele pozri literatúru k teórii (prameňom) práva, napr.: Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A.: *Teorie práva*. Aspi publishing, Praha, 2004, s. 73.

<sup>37</sup> Kühn, Z.: *Iura novit curia: aplikace starého principu v nových podmínkách*, Právní rozhledy 8/2004, s. 295.

<sup>38</sup> Porovnaj napr. Bobek, M.: *Předložit či nepředložit? Faktory ovlivňující uvážení českého soudce zda (ne)zahájit řízení o předběžné otázce*, Právní rozhledy 4/2005, s. 124 a nasl.: *„Zásada iura novit curia sa v tejto súvislosti posúva skôr do oblasti právanej teórie než praxe. Táto zásada mala svoje miesto v inkvizítnom procese a v okamihu existencie jedného ABGB, niekoľkých vykonávacích predpisov a ustálenej, viacročnej judikatúry súdov. Táto zásada stráca reálny podklad v prípade desiatok tisíc strán (iba) sekundárneho komunitárneho práva a tisícok prípadov judikatúry.“*

<sup>39</sup> Zásadu *iura novit curia* ako „mantru“ sudy deklarujú napr.: v uznesení NS SR z 21. augusta 2001, sp. zn. 6 Tz 11/2001 (trestné konanie), v rozsudku NS SR z 31. mája 2005, sp. zn. 1 Cdo 190/2004 (civilné konanie); Ústavný súd SR napr. v náleze I. ÚS 13/2000, z 10. júla 2001.

<sup>40</sup> Obdobné ustanovenie v Trestnom poriadku (zákon č. 301/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov) absenteje. Sudy v trestnom konaní zrejme postupujú analógiou legis. Rozpoznanie zásady *iura novit curia* v trestnom konaní možno identifikovať i v komentároch k Trestnému poriadku (Minárik Š. a kol.: *Trestný poriadok*. Bratislava: Iura Edition, 2006), napr. výklad k § 2 ods. 4, „...vo vzťahu k právnym otázkam platí pravidlo *iura novit curia* (súd pozná právo)“.

<sup>41</sup> Doposiaľ existoval a stále existuje len jediný Úradný vestník, zriadený v súlade so Zmluvou o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele v roku 1952. Po vstupe Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva a Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva atómovej energie do platnosti dňa 1. januára 1958 prijala Rada EHS aj Rada ESAE rozhodnutie o vytvorení spoločného a jediného Úradného vestníka Európskych spoločenstiev pre všetky tri spoločenstvá s účinnosťou od 15. septembra 1958 (rozhodnutie Rady EHS, Ú. v. ES 17, 6.10. 1958, s. 390 a rozhodnutie Rady ESAE, Ú. v. ES 17, 6.10. 1958, s. 419). Zmluva z Nice premenovala s účinnosťou od 1. februára 2003 Úradný vestník ES na Úradný vestník Európskej únie.

ako i právu úniového a logickým dôsledkom nevyvrátiteľnej domnienky o znalosti všetkého, čo bolo v Zbierke zákonov (Úradnom vestníku EÚ) uverejnené.<sup>42</sup> Táto zásada znamená, že sudca je povinný poznať publikované právo (všeobecne záväzné právne predpisy), t.j. toto nie je v súdnom konaní nutné dokazovať. Úmyslom slovenského zákonodarcu teda bolo zásadu iura novit curia v civilnom konaní upraviť rovnako pre právne predpisy SR (vyhlásené v Zbierke zákonov), ako aj pre právne predpisy (záväzné akty) EÚ (tiež vyhlásené v Úradnom vestníku EÚ).

Dôsledky zásady iura novit curia môžeme rozdeliť na:

- i. materiálne – hmotnoprávne, ktoré súd odkazujú na platné pramene práva, ktoré sú pre neho relevantné a ktorými je pri svojej rozhodovacej činnosti viazaný<sup>43</sup> s tým, že ich obsah mu je známy bez toho, aby jeho znenie museli účastníci konania pred ním dokazovať a
- ii. formálne – procesné, ktoré ukladajú súdu samostatnú povinnosť podradiť účastníkmi opísané a súdom zistené skutkové okolnosti (nárok) pod určitú právnu normu a nebyť viazaný právnou kvalifikáciou, ktoré nároku dal buď navrhovateľ alebo druhý účastník konania.<sup>44</sup> Súd sa najmä nemôže vopred vzdať posúdenia návrhu podľa príslušných právnych ustanovení len preto, že ich navrhovateľ výslovne neoznačil,<sup>45</sup> čo je okrem iného aj potvrdením výlučnej právomoci všeobecných súdov vykladať a aplikovať zákony.<sup>46</sup>

Formálne – procesný dôsledok zásady iura novit curia napriek tomu neznamená bezvýnimočnú povinnosť súdu podradiť nárok účastníkov pod ním určenú právnu normu a nebyť viazaný ich právnou kvalifikáciou. Viazanosť súdu a najmä samotných účastníkov právom, je totiž limitovaná vylúčením tých právnych noriem, ktoré označujeme ako dispozitívne. Súd vždy aplikuje iba normy kogentné, aplikácia dispozitívnych noriem nastáva až sekundárne, pokiaľ sa účastníci nedohodli na odlišných pravidlách, vylučujúcich použitie dispozitívnych, najmä hmotnoprávnych noriem. Okrem toho, v civilnom konaní je súd návrhom účastníkov viazaný, v dôsledku čoho nemôže prisúdiť viac, ale tiež nemôže prisúdiť niečo iné, v súlade so zásadou non ultra petita, uvedenou v ustanovení § 153 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku. Súd môže prekročiť návrhy účastníkov a prisúdiť viac, než čoho sa domáhajú, iba vtedy, ak sa konanie mohlo začať aj bez návrhu alebo ak z právneho predpisu vyplýva určitý spôsob vyrovnania vzťahu medzi účastníkmi.

Kogentné normy majú najmä ústavnoprávny základ, keďže podľa čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky môže každý konať, čo nie je zákonom zakázané,

<sup>42</sup> Vid' § 2 zákona č.1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a tiež § 2 zákona č. 416/2004 Z. z. o Úradnom vestníku Európskej únie v znení neskorších predpisov.

<sup>43</sup> Pozri tiež čl. 144 ods. 1) Ústavy SR: „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“.

<sup>44</sup> Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 31. mája 2005, sp. zn. 1 Cdo 190/2004.

<sup>45</sup> Pozri nález Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 13/2000, z 10. júla 2001.

<sup>46</sup> Napr. uznesenie Ústavného súdu SR I. ÚS 343/08-19 z 30. októbra 2008.

a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. Ani zákonodarca však nie je obmedzený pri ukladaní povinností, obmedzení alebo zákazov, podľa čl. 13 ods. 4 Ústavy musí pri obmedzovaní základných práv a slobôd dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ. Ako bližšie uviedol Ústavný súd SR vo svojom náleze z 25. mája 1999, sp.zn. PL. ÚS 37/1999, „ak si to nevyhnutne vyžaduje ochrana osobitne dôležitých hodnôt“, resp. „v akej to rozumná úvaha o všeobecnom prospechu pripúšťa za účelné“. Je snáď nepochybné, že kogentné normy by rovnako mali podliehať ústavnoprávnym limitom.

Právo Európskej únie nestanovuje výslovne pravidlo *iura novit curia* a následne ani procesné podmienky aplikácie únievého práva vnútroštátnymi súdmi *ex officio*. V relevantných prameňoch práva EÚ nie je zakotvená ani nevyvrátiteľná domnienka o znalosti aktov EÚ. Vychádzajúc z únievej zásady procesnej voľnosti (autonómie), v prípade ak neexistuje osobitná únievá úprava, právny poriadok každého členského štátu musí určiť príslušné súdy a stanoviť procesné normy, ktoré sa uplatnia v konaniach o žalobách týkajúcich sa ochrany práv, ktoré právnym subjektom vyplývajú z únievého práva a zabezpečia tak účinnú ochranu práv vyplývajúcich z právneho poriadku Únie.<sup>47</sup> Uvedená zásada je modifikovaná Súdnym dvorom, zásadou rovnocennosti a účinnosti.<sup>48</sup>

V súvislosti s povinnosťou vnútroštátnych súdov aplikovať únievé právo v súlade so zásadami rovnocennosti a účinnosti, sa v prejudiciálnych konaniach pred Súdnym dvorom iniciovaných aj všeobecnými súdmi SR vynorila otázka, či najmä zásadu efektivity neporušujú vnútroštátne procesné ustanovenia, zakotvujúce zásadu *non ultra petita*, podľa ktorej súd nemôže vždy prihliadať na právne dôvody, ktoré by *ex officio* vzniesol sám, pretože niekedy je povinný pridržať sa predmetu sporu a prihliadať len na dôvody vznesené účastníkmi konania a môže svoje rozhodnutie oprieť len o skutkové okolnosti, ktoré mu boli predložené. Súdny dvor v zásade judikoval, že „povinnosť prihliadať na únievé normy z úradnej moci, môže byť preto obmedzená v prípadoch, ak procesná iniciatíva prináleží účastníkom konania a v dôsledku toho môže súd konať *ex officio* iba vo výnimočných prípadoch vo verejnom záujme. Takýto postup je v súlade s právom na obhajobu a požiadavkou riadneho priebehu konania, aby nedochádzalo k prietahom v dôsledku posudzovania nových dôvodov“.<sup>49</sup>

Na druhej strane sa však v súlade so zásadou účinnosti niektoré ustanovenia práva Únie považujú za kogentné, resp. za ustanovenia verejného poriadku, na ktoré

<sup>47</sup> Pozri konštantnú judikatúru Súdneho dvora vo veci C-445/06, *Danske Slagterier*, 24.3.2009, bod 31; *Impact*, C-268/06, 15.4.2008, Zb. s. I-2483, bod 44), vrátane pravidiel týkajúcich sa dôkazného bremena (*GT-Link*, C-242/95, 17.7.1997, Zb. s. I-4449, body 24 a 27).

<sup>48</sup> Podľa ustálenej judikatúry, v prípade neexistencie právnej úpravy EÚ pre príslušnú oblasť je vecou vnútroštátneho právneho poriadku každého členského štátu stanoviť procesné podmienky, ktoré majú zabezpečiť ochranu práv, ktoré jednotlivcom vyplývajú z únievého práva podľa zásady procesnej autonómie členských štátov pod podmienkou, že takéto pravidlá nie sú menej priaznivé ako pravidlá upravujúce obdobné situácie vnútroštátnej povahy (zásada rovnocennosti), a že nespôsobujú faktickú nemožnosť alebo nadmerné sťaženie výkonu práv priznaných právnym poriadkom Spoločenstva (zásada efektivity), pozri napr. rozsudok Súdneho dvora z 26.10.2006, C-168/05, *Mostaza Claro*, bod 24 a tiež tam citovanú judikatúru.

<sup>49</sup> Pozri rozsudky Súdneho dvora *Weerd*, C-222 až 225/05, 7.6.2007, Zb. s. I-4233, bod 35 *Van Schijndel*, C-430 a 431/93, 14.12.1995, Zb. s. I-4705, bod 21.

musí súd vo verejnom záujme prihliadať z úradnej moci, bez ohľadu na návrhy účastníkov konania a zásadu non ultra petita. Ide napríklad o základné ustanovenia týkajúce sa ochrany hospodárskej súťaže,<sup>50</sup> ustanovenia o zákaze diskriminácie<sup>51</sup>, ale najmä ustanovenia o ochrane spotrebiteľa.

Práve v oblasti spotrebiteľského práva Súdny dvor judikoval kogentný charakter ustanovení smernice 93/13, ktorej „systém ochrany vychádza z myšlienky, že spotrebiteľ sa v porovnaní s predajcom alebo dodávateľom nachádza v znevýhodnenom postavení, pokiaľ ide o vyjednávaciu silu, ako aj o úroveň informovanosti, a táto situácia ho vedie k tomu, že pristúpi na podmienky vopred pripravené predajcom alebo dodávateľom bez toho, aby mohol vplyvať na ich obsah“.<sup>52</sup> Vzhľadom na také znevýhodnené postavenie jednej zo zmluvných strán „článok 6 ods. 1 smernice 93/13 zaväzuje členské štáty stanoviť, aby nekalé podmienky podľa ich vnútroštátneho práva neboli záväzné pre spotrebiteľa. Ako vyplýva z judikatúry, ide o kogentné ustanovenie smerujúce k nahradeniu formálnej rovnováhy, ktorú zmluva nastoľuje medzi právami a povinnosťami zmluvných strán, skutočnou rovnováhou, ktorá medzi nimi môže znovu zaviesť rovnosť“.<sup>53</sup>

Nekalé podmienky v spotrebiteľských zmluvách a kogentnosť úniovej úpravy je aj v súčasnosti niekoľkokrát opakovaná Súdnym dvorom. V „slovenskej kauze“ C-76/10, Pohotovosť proti Ivete Korčkovskej Súdny dvor zopakoval tézu z rozsudku Asturcom, podľa ktorej ak „vnútroštátny súd, ktorý rozhoduje o návrhu na nútený výkon právoplatného rozhodcovského rozhodnutia, musí podľa vnútroštátnych procesných pravidiel aj bez návrhu preskúmať rozpor rozhodcovskej doložky s vnútroštátnymi predpismi v oblasti verejného poriadku, musí takisto preskúmať aj bez návrhu nekalú povahu tejto doložky v súvislosti s článkom 6 smernice 93/13 hneď po tom, ako je súd oboznámený s právnymi a skutkovými okolnosťami potrebnými na tento účel“.<sup>54</sup> Vnútroštátny súd, „ktorý rozhoduje o návrhu na nútený výkon rozhodcovského rozhodnutia, môže zastaviť aj bez návrhu výkon tohto rozhodcovského rozhodnutia, ak toto ukladá dotknutej strane povinnosť plnenia, ktoré je objektívne nemožné, právom nedovolené alebo odporuje dobrým mravom, je tento súd povinný, pokiaľ má na tento účel k dispozícii nevyhnutné informácie o právnom a skutkovom stave, aj bez návrhu posúdiť v rámci exekučného konania nekalú povahu sankcie obsiahnutej v zmluve o úvere uzavretej poskytovateľom úveru so spotrebiteľom“.<sup>55</sup>

Práve uvedenou „doktrínou ex offio“ v spotrebiteľských sporoch zavŕším vybrané aspekty aplikácie únieového práva súdmi Slovenskej republiky po desiatich rokoch členstva v EÚ.

<sup>50</sup> Napr. rozsudok Súdneho dvora z 1. júna 1999, Eco Swiss, C-126/97, Zb. s. I-3055, bod 36.

<sup>51</sup> Pozri rozsudok Súdneho dvora Verholen, C-87 až 89/90, 11.7.1991, Zb. s. I-3757, bod 16.

<sup>52</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo 6. októbra 2009, Asturcom Telecomunicaciones, C-40/08, Zb. s. I-9579, bod 29.

<sup>53</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 9.11. 2010, VB Pénzügyi Lízing, C-137/08, Zb. s. I-10847, bod 47.

<sup>54</sup> Pozri rozsudok Asturcom Telecomunicaciones, bod 53.

<sup>55</sup> Pozri uznesenie Súdneho dvora zo 16. novembra 2010, C-76/10, Pohotovosť, bod 53.

#### 4. Aplikácia únievého práva v spotrebiteľských sporoch

Zrejme v žiadnej oblasti práva EÚ nedošlo k takému úsiliu pri jeho priamej alebo nepriamej aplikácii, ako v oblasti spotrebiteľského práva. Druhým dychom možno konštatovať, že žiadny iný typ sporov a konaní nespôsobil slovenskému súdnictvu v poslednej dekáde toľko ťažkostí, ako spory v tzv. spotrebiteľských veciach. Ťažkosťami máme na mysli enormný počet žalôb a konaní pred všeobecnými súdmi, ako aj pred Ústavným súdom SR v týchto sporoch, pričom jediná pohľadávka/resp. sporné porušenie zmluvnej povinnosti je predmetom viacerých súdnych a exekučných konaní.

Je legitímna otázka, či práve správnu alebo nedostatočnou aplikáciou únievého práva nie sú zapríčinené ťažkosti stouto agendou. Súvislosti medzi spotrebiteľskými spormi pred súdmi SR a právom EÚ sú prinajmenej dve. Spotrebiteľské vnútroštátne právo SR je odrazom viacerých smerníc EÚ, najmä smernice Rady 93/13/EHS z 5. apríla 1993 o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách, smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/29/ES z 11. mája 2005 o nekalých obchodných praktikách podnikateľov voči spotrebiteľom na vnútornom trhu a smernice 2008/48/ES o zmluvách o spotrebiteľskom úvere a o zrušení smernice Rady 87/102/EHS. Druhou skutočnosťou je, že navyš z 24 prejudiciálnych návrhov slovenských súdov k 1.5. 2014, sa spotrebiteľských sporov týkala presne polovica konaní podľa čl. 267 ZFEÚ (C-76/10, C-453/10, C-252/11, C-433/11, C-30/12, C-373/12, C-460/12, C-470/12, C-482/12, C-34/13, C-153/13 a C-558/13). Z uvedeného možno vyvodit' záver, že slovenské súdy sa spotrebiteľské právo EÚ snažili aplikovať aj za pomoci spolupráce so Súdnym dvorom EÚ.

Napriek uvedenému sa domnievam, že práve nesprávna interpretácia rozhodnutí Súdneho dvora a nerešpektovanie jeho výkladových pokynov pri priamej i nepriamej aplikácii spotrebiteľských smerníc, viedla spolu s myšlienkou absolútnej ochrany spotrebiteľa bez odlíšenia rôznych skutkových situácií a predvídateľnosti následkov, k vnútroštátnej judikatúre popierajúcej predovšetkým princíp právnej istoty a predvídateľnosť práva.

Na základe preskúmania vzorky týchto rozhodnutí v spotrebiteľských sporoch, pozostávajúcej z rôznych prvostupňových aj odvolacích súdov sa domnievam, že prevažná väčšina rozhodnutí je spracovaná na podklade šablóny, bez rozlišovania v skutkovej a dokonca aj právnej situácie. Drvivá väčšina rozhodnutí je založená na poskytnutí pôžičky alebo úveru podnikateľom, ktorý má na túto činnosť oprávnenie, fyzickým osobám na podnikateľské aj súkromné účely (spotrebiteľ). Priemerná finančná čiastka poskytnutá v rámci spotrebiteľských pôžičiek/úverov je do 500 EUR, ide o tzv. mikropôžičky, ktoré bankové inštitúcie v zásade pre ich malú výnosnosť a/alebo rizikovosť ani neposkytujú. Závazkový vzťah medzi veriteľom a dlžníkom je zabezpečený viacerými inštitútmi, ktoré boli súčasťou civilného práva niekoľko desaťročí, od notárskej zápisnice, zmenky, zmluvnej pokuty, úroku z omeškania, cez dohodu o zrážkach zo mzdy a pod. Všeobecné súdy sa postupne snažili uvedené zabezpečovacie inštitúty klasifikovať ako neprijateľné/nekalé zmluvné podmienky, ktoré nespôsobovali len ich neplatnosť,

ale mali mať následok neplatnosť celej zmluvy. Za najspornejšiu judikatúru všeobecných súdov SR pri aplikácii únieového práva, najmä „eurokonformnom“ výklade ustanovení smernice 93/13, ktorá navyše spôsobila reťazenie súdnych konaní bez možnosti ich mimosúdneho riešenia, považujem tú, ktorá sa týkala rozhodcovských doložiek a rozhodcovského konania.

Špecifickým procesným inštitútom rýchleho a mimosúdneho (alternatívneho) postihu dlžníka v omeškaní je práve judikovanie pohľadávky cez rozhodcovské konanie, rozhodcovskými súdmi. Približne od roku 2010 všeobecné sudy SR začali rozhodcovskú doložku považovať za neprijateľnú podmienku v spotrebiteľských zmluvách, odvolaním sa práve na smernicu 93/13. Podstatná časť odôvodnenia v rozhodnutiach, ktorá sa jednoducho cyklostylovala<sup>56</sup> znela nasledovne: *„Smernica Rady (Európskej únie) č. 93/13/EHS z 5.4. 1993 považuje riešenie sporovo zo spotrebiteľských zmlúv v rozhodcovskom konaní za ustanovenie neprimerané, pričom zákaz neprimeranosti je tu treba chápať tak, že podnikateľ ako druhá zmluvná strana spotrebiteľskej zmluvy nesmie zneužívať svoje silnejšie postavenie – dané logicky tým, že spotrebiteľ nie je fakticky schopný presadiť akékoľvek zmeny formulárových zmluvných podmienok a že u úverových zmlúv, spotrebiteľ koná pod tlakom finančnej tiesne – k získaniu nefair výhody. Súd pritom nepochybuje o tom, že takouto výhodou je prenesenie sporu zo sústavy nezávislých súdov k rozhodcovi, s ktorým podnikateľ dlhodobo spolupracuje, poskytuje mu zdroj príjmu, v konaní nie je nutné nariaďovať pojednávanie, sú vylúčené opravné prostriedky atď. Súd preto dospel k záveru, že v spotrebiteľských zmluvách sú rozhodcovské doložky zakázané, čo vyplýva aj z toho, že je neprípustné, aby sa spotrebiteľ vzdával v spotrebiteľskej zmluve svojich práv, čo v prípade rozhodcovskej doložky znamená dokonca práva na spravodlivý proces pred nezávislým súdom.“*

Uvedené znamená, že súdnym a nie legislatívnym odstránením možnosti rozhodovať drobné (spotrebiteľské) spory v rozhodcovskom konaní, získali všeobecné sudy monopol, čím následne došlo k enormnému zvýšeniu nápadu z dôvodu nutnosti opätovného judikovania pohľadávky (a samozrejme aj k pokusom o prehodnotenie týchto záverov v odvolacom konaní). Nie som rigidným prívržencom rozhodcovského konania v spotrebiteľských sporoch a súvisiaceho európskeho trendu,<sup>57</sup> z hľadiska aplikácie únieového práva je však

<sup>56</sup> Porovnaj napr. uznesenie Okresného súdu Topoľčany z 5.9.2012, sp.zn. 11/Er/192/2006-90, uznesenie Krajského súdu v Trenčíne z 28.5. 2013, sp.zn. 6CoE/129/2013 a pod.

<sup>57</sup> Pozri napr. odporúčanie Európskej komisie 98/257/ES z 30. marca 1998 o princípoch, ktoré sa vzťahujú na orgány zodpovedné za mimosúdne urovanie spotrebiteľských sporov (Ú. v. ES, 17.4. 1998, L 115, s. 31). V zmysle uvedeného odporúčania možno konštatovať, že Európska komisia podporuje riešenie spotrebiteľských sporov v rámci rozhodcovského konania, resp. v rámci akýchkoľvek „mechanizmov mimosúdneho riešenia spotrebiteľských sporov“. Ďalej Odporúčanie Európskej komisie 2001/310/ES zo 4. apríla 2001 o zásadách pre mimosúdne orgány zúčastnené na zmierlivom riešení spotrebiteľských sporov (Ú. v. ES, 19.4. 2001, L 109, s. 56). Uvedené odporúčanie rozširuje pôsobnosť predchádzajúceho odporúčania 98/257/ES o možnosť riešenia spotrebiteľských sporov pomocou mimosúdnou cestou prostredníctvom elektronických prostriedkov. Alebo podľa čl. 17 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2000/31/ES z 8. júna 2000 o určitých právnych aspektoch služieb informačnej spoločnosti na vnútornom trhu, najmä o elektronickom obchode (smernica o elektronickom obchode), *„členské štáty musia zabezpečiť, aby v prípade nezhody medzi poskytovateľom služby informačnej spoločnosti a príjemcom služby ich vnútroštátne právne predpisy nebránili využitiu rámcov mimosúdneho riešenia sporov, ktoré sú k dispozícii podľa vnútroštátneho práva, vrátane vhodných elektronických spôsobov“*. V máji 2013 boli prijaté ďalšie dva



nutné upozorniť na zavádzajúce tvrdenie, že rozhodcovská doložka (naviac nie výlučná), prípadne samotné rozhodcovské konanie tak, ako je upravené slovenskými právnymi predpismi, sú podľa smernice 93/13 neprijateľné. Tento záver súdov opierajúc sa o nepriamy účinok únievého práva považujem za neutržateľný z viacerých dôvodov.

Je pravdou, že rozhodujúci dopad na možnosť rozhodovať spotrebiteľské spory v rámci rozhodcovského konania majú ustanovenia Smernice č. 93/13/EHS z 5. apríla 1993 o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách<sup>58</sup> a nadväzujúca judikatúra Súdneho dvora EÚ, ktorá príslušné ustanovenia smernice interpretuje.

Základným cieľom smernice č. 93/13/EHS je, úloha pre členské štáty „zabezpečiť, aby sa nekalé podmienky neuplatňovali v zmluvách uzatvorených so spotrebiteľmi zo strany predajcu alebo dodávateľa a ak sa napriek tomu také podmienky uplatnia, nemajú viazať spotrebiteľa a nemajú byť záväzné pre spotrebiteľa a zmluva má byť naďalej záväzná pre zmluvné strany za týchto podmienok, ak jej plnenie môže pokračovať bez neprímeraných ustanovení“ (pozri dvadsiaty piaty odsek preambuly smernice č. 93/13/EHS). Legálna definícia termínu „nekalá podmienka“ v smernici č. 93/13/EHS je všeobecná, najmä v súvislosti s vymedzením „spôsobí značnú nerovnováhu v právach a povinnostiach strán vzniknutých na základe zmluvy“. Smernica č. 93/13/EHS aj z tohto dôvodu bližšie ustanovuje prostredníctvom čl. 4 ods. 1, ďalšie kritériá posudzovania nekalosti: „nekalosť zmluvných podmienok sa hodnotí so zreteľom na povahu tovaru alebo služieb, na ktoré bola zmluva uzatvorená a na všetky okolnosti súvisiace s uzatvorením zmluvy, v dobe uzatvorenia zmluvy a na všetky ostatné podmienky zmluvy alebo na inú zmluvu, od ktorej závisí“. Uvedené možno doplniť aj o autentický výklad podaný v preambule smernice č. 93/13/EHS (odsek 20), podľa ktorého pri hodnotení nekalej zmluvnej podmienky je nutné zobrať do úvahy: i) celkové vyhodnotenie rôznych príslušných záujmov [spotrebiteľa a dodávateľa], ii) požiadavku dobrej viery<sup>59</sup> a pri hodnotení dobrej viery sa musí brať ohľad najmä na a) stabilitu zmluvného postavenia strán bez ohľadu na to, či spotrebiteľ bol stimulovaný k súhlasu s podmienkami a či tovar alebo služby boli predávané

---

klúčové záväzné akty EÚ v rámci mimosúdneho riešenia spotrebiteľských sporov, ktoré mimosúdne riešenie spotrebiteľských sporov výslovne zakotvujú: 1) nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 524/2013 z 21. mája 2013 o riešení spotrebiteľských sporov online, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 2006/2004 a smernica 2009/22/ES (nariadenie o riešení spotrebiteľských sporov online) a 2) smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/11/EÚ z 21. mája 2013 o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov, ktorou sa mení nariadenie (ES) č. 2006/2004 a smernica 2009/22/ES (smernica o alternatívnom riešení spotrebiteľských sporov).

<sup>58</sup> Ú. v. ES L 95, 21.4.1993, s. 29 – 34, v slovenskom jazyku uverejnená v Mimoriadnom vydaní v kapitole 15, zväzok 2, str. 288 až 293. Smernica č. 93/13/EHS bola jediný krát doplnená (o nové ustanovenie čl. 8a), a to Smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2011/83/EÚ z 25. októbra 2011 o právach spotrebiteľov, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 93/13/EHS a smernica Európskeho parlamentu a Rady 1999/44/ES a ktorou sa zrušuje smernica Rady 85/577/EHS a smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/7/ES, Ú. v. L 304, 22.11. 2011, s. 64 - 88.

<sup>59</sup> Slovenské znenie v tomto ustanovení presne neodráža napr. francúzske alebo anglické znenie smernice (použitie pojmu „dobrá viera“ namiesto pojmu „dôvera“ v slovenskom znení). Nesprávny preklad je potvrdený v slovenskom znení rozsudku Súdneho dvora zo 14.3. 2013, Mohamed Aziz proti Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa), C-415/11, doposiaľ neuverejnený v Zbierke, dostupný na <http://eur-lex.europa.eu> (pozri bod 2 výrokovej časti).

na osobitnú objednávku spotrebiteľa; b) skutočnosť, že požiadavka dobrej viery môže byť splnená predajcom alebo dodávateľom, keď s inou stranou, ktorej oprávnené záujmy brali do úvahy, zaobchádzajú čestne a rovnocenne.

Podľa ustanovenia čl. 3 ods. 3 smernice č. 93/13/EHS je k nej pripojená príloha, ktorá obsahuje indikatívny a nevyčerpávajúci zoznam podmienok, ktoré sa môžu považovať za nekalé. Podľa dvadsiateho prvého odseku preambule smernice č. 93/13/EHS má „priložený zoznam podmienok len oznamovaciú hodnotu a keďže z dôvodu minimálneho charakteru dosahu tejto smernice môže byť rozsah týchto podmienok rozšírený alebo reštriktívnejší vo vnútroštátnych právnych predpisoch členských štátov“. Podľa výrokovej časti rozsudku Súdneho dvora zo 14.3. 2013, C-415/11, sa článok 3 ods. 3 smernice č. 93/13/EHS má vykladať v tom zmysle, že príloha, na ktorú odkazuje toto ustanovenie, obsahuje len orientačný a nevyčerpávajúci zoznam podmienok, ktoré možno považovať za nekalé.<sup>60</sup> Na základe obsahu predmetnej prílohy automaticky a bez ďalšieho nemožno určiť, že sporná zmluvná podmienka má nekalú povahu. Napriek tomu predstavuje podstatný prvok, na ktorom zodpovedný súd môže založiť svoje posúdenie nekalej povahy takejto zmluvnej podmienky.<sup>61</sup> Platí teda, že podmienky uvedené v tejto smernici nemusia byť nevyhnutne nekalé, rovnako ako sa naopak nemusí ísť vždy a za každých okolností o podmienky primerané, ak v uvedenej prílohe nie sú zahrnuté. Uvedený výpočet v prílohe ku smernici č. 93/13/EHS počíta s určitou vysokou mierou pravdepodobnosti na základe dlhodobého sledovania. Zo všetkých jazykových znení smernice č. 93/13/EHS vyplýva, že iba o príklady, t.j. pomôcky, a nie o záväzné ustanovenia.<sup>62</sup>

Všeobecné sudy SR sa posúdenie rozhodcovskej doložky ako nekalej podmienky na základe smernice 93/13/EHS snažili presadiť cez tvrdenia: i) doložka je obsiahnutá vo formulárovej zmluve, ii) spotrebiteľ koná pod tlakom finančnej tiesne<sup>63</sup>, iii) rozhodca s podnikateľom – veriteľom dlhodobo spolupracuje a poskytuje mu zdroj príjmu, a iv) v konaní nie je nutné nariaďovať pojednávanie a sú vylúčené opravné prostriedky (dokonca sudy popierajú legislatívne zakotvenie rozhodcovského konania ako konania nezávislého v rámci spravodlivého procesu.

<sup>60</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo 14.3. 2013, Mohamed Aziz proti Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa), C-415/11, alebo rovnako rozsudky zo 4. júna 2009, Pannon GSM, C-243/08, Zb. s. I-4713, body 37 a 38, uznesenie zo 16. novembra 2010, Pohotovosť, C-76/10, body 56 a 58.

<sup>61</sup> Pozri ods. 26 rozsudku Súdneho dvora z 26. apríla 2012, Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság proti Invitel Távközlési Zrt, C-472/10.

<sup>62</sup> Pozri Bělohávek, A. J.: Ochrana spotrebiteľů v rozhodčím řízení. Praha, C.H. Beck, 2012, s. 82-83, ods. 101.

<sup>63</sup> Podľa bodu 32 rozsudku SD EÚ vo veci C-453/10, Pereničová: „Pokiaľ ide o kritériá, ktoré umožňujú posúdiť, či zmluva môže naozaj existovať bez nekalých podmienok, treba uviesť, že tak znenie článku 6 ods. 1 smernice 93/13, ako aj požiadavky týkajúce sa právnej istoty ekonomických činností hovoria v prospech objektívneho prístupu pri výklade tohto ustanovenia, takže ako uviedla generálna advokátka v bodoch 66 až 68 svojich návrhov, situáciu jednej zo zmluvných strán, v tomto prípade spotrebiteľa, nemožno považovať za rozhodujúce kritérium pre budúci osud zmluvy.“ Samotný výrok rozsudku uvádza, že: „1. Článok 6 ods. 1 smernice Rady 93/13/EHS z 5. apríla 1993 o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách sa má vykladať v tom zmysle, že pri posudzovaní otázky, či zmluva uzavretá medzi predajcom alebo dodávateľom a spotrebiteľom, ktorá obsahuje jednu alebo viacero nekalých podmienok, môže bez uvedených podmienok naďalej existovať, sa súd, ktorý o veci rozhoduje, nemôže opierať len o prípadnú výhodnosť vyhlásenia neplatnosti dotknutej zmluvy ako celku pre jednu zo zmluvných strán, v tomto prípade spotrebiteľa.“

K uvedenému je nutné dodať, že formulárové zmluvy samotné nie sú v žiadnom prípade v rozpore so smernicou 93/13 (inú ako formulárovú zmluvu dnes v spotrebiteľských veciach zrejme nikto ani nepoužíva), finančná tieseň spotrebiteľa je domnienkou, ktorú súdy v individuálnom prípade nepreukázali a sama o sebe taktiež nemôže spôsobiť podľa ustanovení smernice 93/13 neprijateľnosť.<sup>64</sup>

Podstatným je konštatovanie, že smernica 93/13 rozhodcovskú doložku a následne rozhodcovské konanie ako jednu z mimosúdnych foriem nezakazuje a nepostihuje ju neplatnosťou. Podľa slovenského znenia písm. q) ods. 1 prílohy smernice 93/13, za nekalé možno považovať aj podmienky, ktorých zmyslom alebo účinkom „je neposkytnúť spotrebiteľovi právo alebo mu brániť v uplatňovaní práva podať žalobu alebo podať akýkoľvek iný opravný prostriedok, najmä vyžadovať od spotrebiteľa, aby riešil spory neupravené právnymi ustanoveniami výhradne arbitrážou, nevhodne obmedzovať prístup k dôkazom alebo ukladať mu povinnosť dôkazného bremena, ktoré by podľa práva, ktorým sa riadi zmluvný vzťah, malo spočívať na inej zmluvnej strane“. Uvedené ustanovenie slovenskej verzie smernice č. 93/13/EHS je chybné v rámci slovného spojenia „vyžadovať od spotrebiteľa, aby riešil spory neupravené právnymi ustanoveniami výhradne arbitrážou“. Poukazujem na rozhodujúce ostatné jazykové znenia smernice (v ktorých bola smernica legislatívne pripravovaná, resp. pripomienkovaná<sup>65</sup>), za správne znenie možno považovať aj české znenie písm. q) ods. 1 prílohy smernice č. 93/13/EHS: „zbavení spotřebitele práva podat žalobu nebo použít jiný opravný prostředek, zejména požadovat na spotřebiteli, aby předkládal spory výlučně rozhodčímu soudu, na který se nevztahují ustanovení právních předpisů“.

Z vyššie uvedených jednotlivých jazykových znení písm. q) ods. 1 prílohy smernice č. 93/13/EHS jednoznačne vyplýva, že atribút „neupravenosti právnymi predpismi“ sa týka rozhodcovského konania. To znamená, že spotrebiteľská zmluva nesmie od spotrebiteľa vyžadovať, aby spory riešil výlučne akýmsi osobitným typom arbitráže, ktorá nie je upravená právnymi predpismi a kde rozhodcovia pravdepodobne nie sú povinní aplikovať príslušné hmotné právo. Toto však nie je prípad slovenského rozhodcovského konania. Rozhodcovské konanie v Slovenskej republike je upravené právnymi predpismi (najmä zákonom č. 244/2002 Z. z. o rozhodcovskom konaní v znení neskorších predpisov) a v zmysle § 31 ods. 2 sa v ňom rozhoduje predovšetkým podľa právneho poriadku Slovenskej republiky. Navyiac ustanovenie § 31 ods. 3 zákona o rozhodcovskom

<sup>64</sup> Podľa ods. 32 rozsudku z 15. marca 2012, C-453/10, Pereničová a Perenič „Pokiaľ ide o kritériá, ktoré umožňujú posúdiť, či zmluva môže naozaj existovať bez nekalých podmienok, treba uviesť, že tak znenie článku 6 ods. 1 smernice 93/13, ako aj požiadavky týkajúce sa právnej istoty ekonomických činností hovoria v prospech objektívneho prístupu pri výklade tohto ustanovenia, takže ako uviedla generálna advokátka v bodoch 66 až 68 svojich návrhov, situáciu jednej zo zmluvných strán, v tomto prípade spotrebiteľa, nemožno považovať za rozhodujúce kritérium pre budúci osud zmluvy.“

<sup>65</sup> Napr. anglické znenie: „excluding or hindering the consumer's right to take legal action or exercise any other legal remedy, particularly by requiring the consumer to take disputes exclusively to arbitration not covered by legal provisions“ [...]; alebo francúzske znenie: „de supprimer ou d'entraver l'exercice d'actions en justice ou des voies de recours par le consommateur, notamment en obligeant le consommateur à saisir exclusivement une juridiction d'arbitrage non couverte par des dispositions légales“ [...].

konaní predpokladá rozhodovanie spotrebiteľských sporov v rozhodcovskom konaní, inak by samo o sebe nemalo zmysel.

Domnievam sa, že v tomto ohľade vnútroštátne sudy SR ignorovali požiadavku jednotnej aplikácie a jednotnej interpretácie úniového práva, na základe ktorej je potrebné text úniového predpisu skúmať vo všetkých jeho úradných jazykových verziách a vziať do úvahy skutočný úmysel zákonodarcu a cieľ samotného predpisu.<sup>66</sup> Pokiaľ je výklad ustanovenia práva EÚ v jednotlivých jazykových verziách odlišný, musí byť toto ustanovenie vykladané podľa všeobecného významu a cieľa právnej úpravy, ktorej je súčasťou.<sup>67</sup> Navyše dodávam, že nie je mi známe ustanovenie akéhokoľvek právneho prepisu alebo medzinárodnej zmluvy, ktoré by prikazovalo aplikovať všeobecným súdom v Slovenskej republike iba slovenské znenie právnych predpisov EÚ uverejnené v slovenskej verzii Úradného vestníka EÚ.

Nakoniec nezvratný osud pre rozhodcovské konanie v spotrebiteľských zmluvách prinieslo následné tvrdenie všeobecných súdov SR, že rozhodcovskú doložku ako nekalú podmienku konštatoval samotný Súdny dvor EÚ vo svojom rozsudku C-168/05 *Mostaza Claro*<sup>68</sup>. Súdny dvor v rozhodnutí C-168/05 *Mostaza Claro* určil, že neplatnosť rozhodcovskej doložky môže všeobecný súd na základe námietky žalobcu posúdiť aj v prípade, ak zákon o rozhodcovskom konaní pripúšťa námietku výlučne v rámci prvého vyjadrenia a len v rámci rozhodcovského konania. Súdny dvor v rozhodnutí vo veci C-168/05 v žiadnom ohľade nekonštatoval, že rozhodcovská doložka v spotrebiteľskej zmluve je nekalou podmienkou. Výslovne v časti rozsudku „Úvodné pripomienky“ (ods. 21 až 23) Súdny dvor uviedol, že nekalú povahu podmienky, ktorá je uvedená v zmluve konštatoval samotný vnútroštátny súd (ods. 21).<sup>69</sup> Súdny dvor v odseku 22 rozhodnutia vo veci C-168/05 výslovne zopakoval svoje stanovisko z rozsudku z 1. apríla 2004, *Freiburger Kommunalbauten*, C-237/02: „Súdny dvor sa nemôže vyjadrovať k uplatneniu všeobecných kritérií použitých zákonodarcom Spoločenstva pre definovanie pojmu nekalej podmienky na konkrétnu podmienku, ktorá musí byť skúmaná v závislosti na vlastných okolnostiach daného prípadu“.

Práve závery z rozsudku Súdneho dvora *Freiburger Kommunalbauten*, C-237/02, možno zohľadniť aj na ďalšie neúspešné pokusy slovenských prejudiciálnych otázok, ktoré sa snažili od Súdneho dvora získať vyjadrenie k nekalosti konkrétneho zabezpečovacieho inštitútu záväzkového práva v rámci konkrétneho zmluvného vzťahu (pozri v tomto zmysle prejudiciálne konanie iniciované

<sup>66</sup> Rozsudok Súdneho dvora 1.4.2004, *Borgmann*, C-1/02, Zb. s. I-3219, odsek 25 alebo najmä rozsudok Súdneho dvora zo 6.10.1982, *Cilfit*, 283/81, Zb. s. 3415, odsek 18.

<sup>67</sup> Napríklad dva rozsudky Súdneho dvora z 3.4.2008, *Endendijk*, C-187/07, Zb. s. I-2115, odseky 22 až 24 a z 19.4.2007, *Profisa*, C-63/06, Zb. s. I-3239, odseky 13 a 14.

<sup>68</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 26. októbra 2006, *Elisa María Mostaza Claro* proti *Centro Móvil Milenium SL*, C-168/05, uverejnené v Zb.s. I-10421.

<sup>69</sup> Pozri rovnako aj návrhy generálneho advokáta A. Tizziana prednesené v tejto veci Súdnemu dvoru dňa 27.4.2006, ods. 33: "V tomto prípade skutočne posúdil nekalú povahu dotknutej arbitrážnej doložky vnútroštátny súd" a nasl. odsek 34: "... v tejto situácii nemôže Súdny dvor urobiť nič iné, ako toto posúdenie vziať na vedomie. Dodávam, že o to viac, že vnútroštátny súd sa vôbec nepýtal na povahu dohody, ale iba na možnosť uplatniť z úradnej moci námietku jej neplatnosti."

Krajským súdom v Prešove vo veci C-76/10, Pohotovosť proti Ivete Korčkovskej, napr. otázku 2c či sankcia 0,25 % denne z dlžnej sumy úveru, t. j. 91,25 % ročne, môže byť posúdená ako nekalá podmienka pre jej neprímeranosť, alebo konanie C-30/12 Marcínová, či za nekalú podmienku možno vyhlásiť aj dohodu o zrážkach zo mzdy<sup>70</sup>).

## Záver

Poskytnúť vyčerpávajúcu analýzu aplikácie únievého práva súdnymi orgánmi Slovenskej republiky v časovom období desiatich rokov členstva SR v EÚ (2004 – 2014) je v rámci jedného vystúpenia alebo príspevku nemožné. Na detailnú analýzu neašpiruje ani tento príspevok. Na vyhodnotenie desaťročného trendu som považoval za potrebné upriamiť pozornosť a bližšie sa venovať najmä využitiu prejudiciálneho konania podľa čl. 267 ZFEÚ slovenskými všeobecnými súdmi a ich dialógu so Súdnym dvorom. Vyhodnotenie 24-och prejudiciálnych konaní iniciovaných súdmi SR nepovažujem za priaznivé najmä pokiaľ ide o konania iniciované krajskými a okresnými súdmi. Zdá sa, že prejudiciálne konanie ako exkluzívna forma dialógu medzi Súdnym dvorom s vnútroštátnym súdom, ktoré plní úlohy vypĺňania medzier v práve EÚ a zabezpečovanie jeho uniformnej aplikácie vo všetkých členských štátoch, je vo veľkej miere transformované na území SR len na formu súboja jednotlivých stupňov súdov a zjednotenie vnútroštátnej judikatúry. Aj z tohto dôvodu by úloha Najvyššieho súdu SR mala byť aktívnejšia.

Vzhľadom na neskoršie pristúpenie Rumunska a Bulharska v roku 2007, či Chorvátska v roku 2013 sa domnievam, že Slovenskej republike už prívlastok „nový členský štát“ nepatrí. Aplikácia únievého práva súdmi SR sa preto už musí zaoberať bez základných chýb, prípadne musí existovať snaha o „nadstavbové“ a komplexné vnímanie nielen základných vlastností práva EÚ (prednosť, priamy a nepriamy účinok), ale aj ďalších špecifik práva EÚ, predovšetkým komparatívny jazykový a systematický výklad, posudzovanie judikatúry aj ostatných súdov členských štátov a pravdaže neskreslená interpretácia rozhodnutí Súdneho dvora EÚ.

Za potrebnú som považoval vyhodnotiť aplikáciu únievého práva vnútroštátnymi súdmi SR aj o rôzne temporálne aspekty, ktoré sú rizikové najmä pri predkladaní prejudiciálneho konania alebo v prípade vhodnosti aplikácie nepriameho účinku únievého práva. Rozmer o zásadu *iura novit curia* a aplikáciu práva EÚ súdmi SR *ex officio* je taktiež vhodnú vnímať tak v únievom rozmere, ako aj pri zohľadnení vnútroštátnych pravidiel.

Nakoniec nebolo možné prehliadnúť ani aplikáciu práva EÚ súdmi SR predovšetkým v tzv. spotrebiteľských sporoch, ktoré rezonovali a stále rezonujú

<sup>70</sup> Prejudiciálna otázka bola pritom postavená len na posúdení zlučiteľnosti slovenskej úpravy dohody o zrážkach zo mzdy s „čl. 38 a čl. 17 Charty základných práv Európskej únie s v spojení s čl. 169 Zmluvy o fungovaní Európskej únie“, tzn. neodvolávajú sa ani na smernicu 93/13/EHS ani na žiadne priamo aplikovateľné ustanovenie práva EÚ. Pozri uznesenie Okresného súdu Prešov z 21.11. 2011, sp. zn. 11C 193/2011-30.

slovenským súdnictvom ako významná agenda, v rámci ktorej ani zákonodarca a zrejme ani súdna moc neprijímala systematické riešenie.

## PRÁVNE OTÁZKY SÚVISIACE S PRISTÚPENÍM EURÓPSKEJ ÚNIE K DOHOVORU<sup>1</sup>

Michael Siman

### Úvod

Na tému prístúpenia Európskej únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) sa diskutuje už viac ako tridsať rokov. Táto diskusia viedla k prijatiu stanoviska 2/94,<sup>2</sup> v ktorom Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) konštatoval, že bývalé Európske spoločenstvo nedisponovalo v tom čase prenesenou právomocou zo strany členských štátov v oblasti ľudských práv, a preto nemohlo pristúpiť k Dohovoru. Po vstupe Lisabonskej zmluvy do platnosti (1. decembra 2009) novelizované znenie článku 6 ods. 2 Zmluvy o EÚ<sup>3</sup> nielenže poskytuje právny základ pre pristúpenie Únie k Dohovoru, ale ukladá Európskej únii povinnosť pristúpiť k Dohovoru, pričom však neuvádza lehotu, dokedy má tak Únia urobiť. Okrem toho bližšie podmienky pristúpenia Únie k Dohovoru stanovuje Protokol č. 8 pripojený k zakladajúcim zmluvám.<sup>4</sup> Pokiaľ ide o Radu Európy, Protokol č. 14 k Dohovoru, ktorý vstúpil do platnosti 1. júna 2010, doplnil Dohovor tak, aby sa umožnilo pristúpenie Únie k Dohovoru. Právny základ pre pristúpenie Únie k Dohovoru tak predstavuje článok 6 Zmluvy o Európskej únii v spojení s pripojeným Protokolom č. 14 a článok 59 EDLP v znení protokolu 14 k Dohovoru.

Hoci sú názory na pristúpenie Únie k Dohovoru rôzne, v súčasnosti svedčí viac argumentov v prospech tohto pristúpenia: pristúpenie napríklad pomôže vytvoriť spoločnú kultúru základných práv v Európskej únii, posilní dôveryhodnosť systému EÚ v oblasti ľudských práv a vonkajšej politiky EÚ, podporí konformný rozvoj judikatúry Európskeho súdneho dvora a Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), vytvorí nezávislý externý systém kontroly dodržiavania ľudských práv Európskou úniou a poskytne občanom Únie viac príležitostí pre nápravu v prípade porušenia ich práv. Keďže Európska únia vykonáva právomoci na základe zásady prenesených právomocí zo strany jej členských štátov, rozšírenie kontroly ESLP na Úniu by malo byť logickým dôsledkom tohto prenosu

<sup>1</sup> Doc. JUDr. Michael Siman, PhD, DEA, Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola, Bratislava. 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 EURO IURIS - Európske právne centrum v spolupráci so Slovenskou asociáciou európskeho práva a Právnickou fakultou Univerzity Mateja Bela.

<sup>2</sup> Stanovisko Súdneho dvora z 28. marca 1996, 2/94, Zb. s. I-1759.

<sup>3</sup> Článok 6 ods. 2 Zmluvy o EÚ znie: „Únia pristúpi k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Týmto prístupím nie sú dotknuté právomoci Únie vymedzené v zmluvách. „

<sup>4</sup> Protokol č. 8 pripojený k zakladajúcim zmluvám Únie vo svojom čl. 2 okrem iného uvádza, že Dohoda o prístupí „musí zaručiť, že prístupím Únie nebudú dotknuté právomoci Únie alebo právomoci jej inštitúcií“, a „musí odrážať potrebu zachovať charakteristické znaky Únie a práva Únie“, pričom uvedený protokol však žiadne konkrétne znaky Únie ani práva Únie neuvádza. Ustanoveniu o neprekročení právomocí okrem toho chýba konkrétny význam, keďže Únia podľa článku 5 Zmluvy o EÚ koná iba na základe právomocí, ktoré na ňu preniesli členské štáty, z čoho vyplýva, že pristúpenie k Dohovoru nemôže mať vplyv na zmenu právomocí Únie bez súhlasu všetkých členských štátov.

právomocí. Navyše rešpektovanie ľudských práv je jednou z hodnôt Únie, ktorú musia dodržiavať všetky členské štáty, ako aj štáty prístupujúce k Únii.<sup>5</sup>

Aj keď existujú právne dôvody pre prístupenie Únie k Dohovoru, bude mať toto prístupenie za následok skutočné zefektívnenie ochrany ľudských práv pre občanov Únie?

### 1. Vývoj ochrany základných práv v Európskej únii

Pôvodné zakladajúce zmluvy Európskych spoločenstiev neobsahovali zmienku o ľudských právach, pretože ich autori sa domnievali, že čisto ekonomické ciele založenia Spoločenstiev sa nemohli dostať do konfliktu s ľudskými právami. Opak bol však pravdou a prax Súdneho dvora už počas prvých rokov existencie Spoločenstiev ukázala, že základné práva možno aplikovať na akúkoľvek činnosť orgánov verejnej moci aj v oblasti ekonomických vzťahov.

Spočiatku bol Súdny dvor k otázkam ľudských práv zdržanlivý a konštatoval, že nie je oprávnený rozhodovať o súlade komunitárnych právnych aktov s vnútroštátnym právom, pretože otázky ochrany ľudských práv nepatria do právomoci Spoločenstva (teraz Únie), ale členských štátov.<sup>6</sup> Tento počiatkový deficit ochrany ľudských práv na komunitárnej úrovni vytvoril paradoxnú situáciu: pri výkone svojich právomocí museli členské štáty pôvodne dodržiavať základné práva zaručené vnútroštátnymi ústavami, zatiaľ čo po presune niektorých právomocí na Európske spoločenstvá sa tieto stali „nekontrolovateľné“ z pohľadu dodržiavania základných práv. Tento postup čoskoro vyvolal oprávnený odpor ústavných súdov niektorých členských štátov, ktoré odmietli uznať prednosť únieového právneho poriadku pred vnútroštátnym právom z dôvodu nedostatočnej ochrany základných práv na komunitárnej úrovni. Ako prvý tak urobil nemecký ústavný súd v známom rozhodnutí *Solange I*<sup>7</sup> a nasledoval ho i taliansky ústavný súd<sup>8</sup>.

Preto bol Súdny dvor nútený prehodnotiť svoje stanovisko a uznal ľudské práva uznať za súčasť všeobecných zásad vtedajšieho komunitárneho práva.<sup>9</sup> Následne na to musel zo svojej predchádzajúcej negatívnej pozície ustúpiť aj nemecký ústavný súd, ktorý v prípade *Solange II* konštatoval, že v budúcnosti nespochybní prednosť únieového práva, pokiaľ bude na komunitárnej úrovni dostatočným spôsobom zaručená ochrana základných práv. Dokonca uviedol, že akúkoľvek sťažnosť podanú z dôvodu porušenia základných práv Spoločenstvom pripustí jedine vtedy, ak sa preukáže, že všeobecná úroveň ochrany ľudských práv v Spoločenstve klesla v porovnaní s úrovňou dosiahnutou v období vydania rozhodnutia *Solange II*<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Pozri články 2, 7 a 9 Zmluvy o EÚ.

<sup>6</sup> Napr. Rozsudok Súdneho dvora *Algera*, 7/56, 3 až 7/57, 12.7.1957, Zb. s. 81; *Stork*, 1/58, 4.2.1959, Zb. s. 43.

<sup>7</sup> Rozsudok z 18.10.1967, BVerfGE 22, s. 293 a 29. 3. 1974, BVerfGE 37, s. 271.

<sup>8</sup> Rozsudok *Frontini a Pozzani*, 27. 12. 1973.

<sup>9</sup> Rozsudky Súdneho dvora *Stauder*, 29/69, 12. 11. 1969, Zb. s. 419, bod 7; *Nold*, 4/73, 14.5.1974, Zb. s. 491, bod 13; *Hauer*, 44/79, 13.12.1979, Zb. s. 3727, bod 15.

<sup>10</sup> Rozsudok z 22.10.1986, BVerfGE s. 339



Neskôr bola prostredníctvom Maastrichtskej zmluvy potreba ochrany základných práv po prvýkrát premietnutá aj do primárneho práva Únie, konkrétne do článku 6 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii<sup>11</sup>. V ďalšej judikatúre už Súdny dvor nebol nútený odvodzovať svoju právomoc v oblasti ľudských práv iba z ustanovení Zmluvy o založení ES týkajúcich sa napríklad zákazu diskriminácie alebo vnútorného trhu, začal ju odvodzovať aj zo spomínaného článku 6 Zmluvy o EÚ.

K ďalšiemu posunu v oblasti ochrany základných práv v Únii došlo Lisabonskou zmluvou, ktorá zaradila základné práva prostredníctvom Charty základných práv Európskej únie<sup>12</sup> do primárneho práva, čím vyriešila doterajší sporný status Charty.

Súdny dvor viackrát konštatoval, že dodržiavanie základných práv je neoddeliteľnou súčasťou všeobecných právnych zásad, ktorých dodržiavanie zabezpečuje Súdny dvor v rámci štruktúry a cieľov Únie.<sup>13</sup> Pri ochrane základných práv ako všeobecných zásad je Súdny dvor povinný vychádzať najmä zo spoločných ústavných tradícií členských štátov a z medzinárodných dokumentov týkajúcich sa ochrany ľudských práv, na ktorých členské štáty spolupracovali alebo ku ktorým pristúpili, najmä z Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.<sup>14</sup> Súčasné znenie článku 5 ods. 3 ZEÚ Zmluvy o EÚ uvádza, že „základné práva tak, ako sú zaručené Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a ako vyplývajú z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty, predstavujú všeobecné zásady práva Únie“.

Vzhľadom k tomu, že Súdny dvor venuje osobitnú pozornosť pri ochrane základných práv Dohovoru, Charta obsahuje preventívne ustanovenie, ktoré sa usiluje zamedziť riziku kolízie judikatúry súdov Únie a Európskeho súdu pre ľudské práva v oblasti ľudských práv: ustanovenia Charty obsahujúce práva, ktoré vyplývajú z Dohovoru, musia byť vykladané minimálne v súlade so štandardom ochrany zaručenej Dohovorom (pozri čl. 52 ods. 3 Charty a vysvetlivky k Charte). Okrem toho vysvetlivky k Charte obsahujú odkazy na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva súvisiacu s jednotlivými článkami Charty.

<sup>11</sup> Článok 6 ods. 2 ZEÚ v amsterdamskom znení: „Únia rešpektuje základné práva, ktoré zaručuje Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaný v Ríme 4. novembra 1950 a ktoré vyplývajú zo spoločných ústavných tradícií členských štátov ako všeobecné zásady práva Únie“

<sup>12</sup> Článok 6 ods. 1 ZEÚ znie: „Únia uznáva práva, slobody a zásady uvedené v Charte základných práv Európskej únie zo 7. decembra 2000 upravenej 12. decembra 2007 v Štrasburgu, ktorá má rovnakú právnu silu ako zmluvy. Ustanovenia charty žiadnym spôsobom nerozširujú právomoci Únie vymedzené v zmluvách. Práva, slobody a zásady v charte sa vykladajú v súlade so všeobecnými ustanoveniami hlavy VII charty, ktorými sa upravuje jej výklad a uplatňovanie a pri riadnom zohľadnení vysvetliviek, na ktoré sa v charte odkazuje a ktoré označujú zdroje týchto ustanovení.“

<sup>13</sup> Rozsudok Súdneho dvora Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Zb. s. 1125, body 3 a 4; pozri tiež Köster, 25/70, Zb. s. 1161, body 21 a 22.

<sup>14</sup> Rozsudky Súdneho dvora Kadi, C-402 a 415/05 P, 3.9.2008, Zb. s. I-6351, bod 283; Wachauf, 5/88, 13. 7. 1989, Zb. s. 2609, bod 17; National Panasonic, 136/79, 26.6.1980 Zb. s. 2033, bod 18; pozri tiež C-540/03, Parlament p. Komisia, 27. 6. 2006, Zb. s. I-5769, bod 35; C-36/02, Omega, 14. 10. 2004, Zb. s. I-9609, bod 33; C-274/99 P, Connolly p. Komisia, 6.3.2001, Zb. s. I-1611, bod 37

Súdny dvor a Európsky súd pre ľudské práva sa v praxi usilujú v čo najväčšej možnej miere dodržiavať politiku vzájomného nezasahovania si do kompetencií a rešpektovania vzájomnej judikatúry.<sup>15</sup>

Európsky súd pre ľudské práva napríklad odmietol započítavať prejudiciálne konanie do dĺžky konania pred vnútroštátnymi súdmi na účely článku 6 Dohovoru, ktorý zaručuje právo na spravodlivé súdne konanie, pretože článok 267 Zmluvy o fungovaní EÚ by sa tým podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva minul svojím účinkom.<sup>16</sup>

## 2. Návrh Dohody o pristúpení Európskej Únie k Dohovoru

Európska komisia už 17. marca 2010 navrhla smernice na rokovania o pristúpení EÚ k EDLP. Ministri spravodlivosti členských štátov združení v Rade EÚ 4. júna 2010 poverili Európsku komisiu vedením rokovaní v ich mene. Výbor ministrov Rady Európy 26. mája 2010 poveril ad hoc svoj Riadiaci výbor pre ľudské práva, aby spoločne s Úniou vypracoval potrebné právne nástroje na pristúpenie EÚ k Dohovoru. Oficiálne rokovania medzi Radou Európy a Európskou komisiou sa začali 7. júla 2010 v Štrasburgu. Na základe početných pracovných stretnutí poverené orgány vypracovali návrh Dohody o pristúpení Európskej únie k Dohovoru z 5. apríla 2013<sup>17</sup> (ďalej aj „Dohoda o pristúpení“), na základe ktorej sa Európska únia môže stať v poradí štyridsiatou ôsmou zmluvnou stranou Dohovoru, pričom prvýkrát sa zmluvnou stranou Dohovoru stane iný subjekt ako štát a navyše tento subjekt nebude súčasne členom Rady Európy.

Cieľom Dohody o pristúpení je zachovať rovnosť všetkých subjektov v rámci Dohovoru, t. j. sťažovateľov, ako aj Vysokých zmluvných strán. Návrh Dohody o pristúpení usiluje v čo najväčšej možnej miere o zachovanie súčasného kontrolného mechanizmu v súvislosti s pristúpením Únie k Dohovoru, aby Únia mala rovnocenné postavenie v porovnaní s ostatnými zmluvnými stranami. Keďže Únia nie je federálnym štátom a pristupuje k Dohovoru bez toho, aby sa súčasne stala členom Rady Európy, bolo týmto skutočnostiam potrebné prispôsobiť ustanovenia Dohovoru. Pristúpenie Únie k Dohovoru tiež nesmie mať za následok zmenu práv a povinností súčasných zmluvných štátov Dohovoru, a to bez ohľadu nato, či sú alebo nie sú členskými štátmi EÚ, pričom je potrebné súčasne rešpektovať aj rozdelenie právomocí medzi Úniou a jej členskými štátmi a jurisdikciu Súdneho dvora EÚ. Na druhej strane tvorcovia návrhu Dohody o pristúpení do nej

<sup>15</sup> Pozri napr. Rozsudok Súdneho dvora Španielske kráľovstvo p. Veľkej Británii, C-145/04, 12.9.2006, Zb. s. I-07917, body 10, 36, 78, 60, 91, 92 94 a 95 a rozsudok ESLP, Matthews p. Veľkej Británii, 24833/94, 19.12.1999; rozsudok ESLP, Stec a iní p. Veľkej Británii, 65731 a 65900/01, 12.4.2006, bod 58 a Hepple, C-196/98, 23.5.2000, Zb. s. 3701; Aristimuño Mendizabal p. Španielsku, 51431/99, 17.1.2006, body 69 a 78; rozsudok ESLP, Sørensen a Rasmussen p. Dánsku, 52562 a 52620/99, 11.1.2006, body 62 až 75; Bosphorus, C-84/95, 13.7.1996, Zb. s. I-3953 a rozsudok ESLP, Bosphorus p. Írsku, 45036/98, 30.6.2005.

<sup>16</sup> Rozsudok ESLP, Pafitis, 20323/92, 26.2.1998.

<sup>17</sup> Návrh Dohody o pristúpení spolu so záverečnou správou Riadiaceho výboru pre ľudské práva Rady Európy je dostupný na internetovej stránke Európskeho parlamentu [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/libe/dv/5thmeeting\\_finalrep\\_/5thmeeting\\_finalrep\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/5thmeeting_finalrep_/5thmeeting_finalrep_en.pdf) (1.7.2014).

v súlade so zásadou proporcionality zakomponovali potrebné zmeny Dohovoru iba v nevyhnutnej miere.

V dňoch 5. a 6. mája 2014 sa na Súdnom dvore uskutočnilo pojednávanie v rámci konania podľa článku 218 Zmluvy o fungovaní EÚ o posúdenie zlučiteľnosti návrhu Dohody o prístupí Únie k Dohovoru so zakladajúcimi zmluvami Únie (ďalej len „pojednávanie o návrhu Dohody o prístupí“). Po prvýkrát v tomto type konania sa stalo, že všetky členské štáty, ako aj všetky tri zúčastnené inštitúcie Únie argumentovali v prospech kladného stanoviska Súdneho dvora. Tento konsenzus bol predvídateľný, keďže členské štáty už predtým vyjadrili jednomyselný súhlas so znením návrhu Dohody. To znamená, že spolu 31 zástupcov sa snažilo presvedčiť Súdny dvor, že Dohoda je v súlade s primárnym právom Únie.

Zrejme aj v dôsledku nedostatku sporového prvku v tomto konaní sa na podnet samotného Súdneho dvora prejednávali na pojednávaní určité otázky, ktoré smerovali k spochybneniu zlučiteľnosti tejto Dohody so zakladajúcimi zmluvami Únie.

### 3. Inštitucionálne otázky

Cieľom Dohody o prístupí je priznať v čo najväčšej možnej miere Európskej únii rovnaké práva a povinnosti, ktoré majú Vysoké zmluvné strany Dohovoru, a prispôbiť ich povahe Európskej únie ako špecifickému nadnárodnému zoskupeniu členských štátov. Spornou inštitucionálnou otázkou sa v tomto smere stala najmä účasť Európskej únie v orgánoch Rady Európy tak, aby bola splnená aj požiadavka stanovená v Protokole č. 8 pripojenom k zakladajúcim zmluvám Únie, a síce že Dohoda o prístupí „musí odrážať potrebu zachovať charakteristické znaky Únie a práva Únie, najmä so zreteľom na osobitné formy možnej účasti Únie v kontrolných orgánoch Európskeho dohovoru“.

Európska únia bude mať na ESLP jedného sudcu rovnako, ako ostatné zmluvné strany Dohovoru bez toho, aby jeho postavenie bolo odlišné od postavenia ostatných sudcov ESLP.<sup>18</sup> Od pôvodnej možnosti, aby sa sudca menovaný za EÚ zúčastňoval len na rozhodovaní vecí s úniovým prvkom, sa ustúpilo.

Keďže Európska únia sa stane zmluvnou stranou Dohovoru bez súčasného členstva v Rade Európy, jej zastúpenie v orgánoch Rady Európy je v tomto smere obmedzené v porovnaní s ostatnými členmi tejto medzinárodnej organizácie. Pokiaľ ide o Parlamentné zhromaždenie Rady Európy (ďalej len „Parlamentné zhromaždenie“), Európska únia je prostredníctvom delegácie Európskeho parlamentu zastúpená rovnakým počtom zástupcov, ako štáty Rady Európy s najvyšším počtom zástupcov (t. j. 18)<sup>19</sup>, avšak zástupcovia Únie sa zúčastňujú s hlasovacím právom na rozhodovaní Parlamentného zhromaždenia len pri voľbe sudcov ESLP.<sup>20</sup> Výber týchto zástupcov, teda členov delegácie Európskeho

<sup>18</sup> Pozri čl. 20 Dohovoru: „Súd tvoria sudcovia, ktorých počet sa rovná počtu Vysokých zmluvných strán.“

<sup>19</sup> Napr. Nemecko, Francúzsko, Rusko, Spojené kráľovstvo.

<sup>20</sup> Pozri čl. 6 návrhu Dohody o prístupí.

parlamentu, rovnako ako aj výber kandidátov na sudcu ESLP za Európsku úniu, sa bude riadiť právnym poriadkom Únie.

Keďže sudca ESLP zvolený za Európsku úniu bude mať s najväčšou pravdepodobnosťou štátnu príslušnosť jedného z členských štátov, ESLP bude musieť prijať také procesné opatrenia, aby sa nestal prípad, že v konaní proti členskému štátu Únie sa rozhodovania zúčastnia dvaja sudcovia s jeho štátnou príslušnosťou, pretože takýto postup by mohol predstavovať diskrimináciu ostatných zmluvných strán Dohovoru.<sup>21</sup>

Pokiaľ ide o účasť EÚ s hlasovacím právom na zasadnutiach Výboru ministrov Rady Európy (ďalej len „Výbor ministrov“), táto bude obmedzená iba na prípady, keď Výbor ministrov bude prijímať rozhodnutia týkajúce sa Dohovoru, alebo prijímania protokolov k Dohovoru. Okrem toho v prípade, keď Výbor ministrov bude hlasovať o dodržiavaní záväzkov členského štátu Únie, táto jednak nebude mať hlasovacie právo a zároveň sa nebude môcť uplatniť zásada úniovej lojality, ktorá sa podľa právneho poriadku Únie a judikatúry Súdneho dvora EÚ uplatňuje práve pri spoločnom zastúpení a hlasovaní Únie a členských štátov v medzinárodných organizáciách.<sup>22</sup> V súlade so zásadou lojálnej spolupráce medzi členskými štátmi a inštitúciami Únie zakotvenou v článku 5 Zmluvy o EÚ a potrebou jednotného medzinárodného zastúpenia Únie sa totiž členské štáty prostredníctvom Rady môžu napríklad dohodnúť s Komisiou, že táto bude hlasovať v medzinárodnej organizácii za členské štáty v prípade prerokovania otázok patriacich do právomocí Únie.<sup>23</sup> Ďalej v prípade, že Výbor ministrov bude hlasovať o dodržiavaní záväzkov Únie (prípadne spoločne s jej členskými štátmi), keď je predpoklad, že členské štáty a Únia budú hlasovať koordinovane najmä v prípade dohľadu nad vykonávaním rozsudkov ESLP, systém počítania hlasov bude mať pre takýto prípad odlišné účinné pravidlá (napríklad na prijatie rozhodnutia môže postačovať väčšina hlasov nečlenských krajín EÚ).

Európska únia sa podľa návrhu Dohody o pristúpení má podieľať na rozpočte Rady Európy 34%-mi najvyššieho príspevku zmluvnej strany v predchádzajúcom roku, čo v prepočte znamená cca 10 miliónov eur.<sup>24</sup>

## 4. Hmotnoprávne otázky

### 4.1 Prieskum primárneho práva Únie

Návrh Dohody o pristúpení napriek nesúhlasu niektorých členských štátov Únie nevyklučuje preskúmanie súladu primárneho práva Únie s Dohovorom, t. j. zakladajúcich zmlúv Únie, vrátane ich príloh, protokolov a ich neskorších zmien, zmlúv o pristúpení, ako aj Charty základných práv Únie. V takom prípade však

<sup>21</sup> Pozri pravidlo 26 Rokovacieho poriadku ESLP.

<sup>22</sup> Pozri čl. 7 ods. 2 písm. c) návrhu Dohody o pristúpení.

<sup>23</sup> Napr. k Organizácii spojených národov pre výživu a poľnohospodárstvo pozri rozsudok Súdneho dvora Komisia p. Rade z 19. marca 1996, C-25/94, Zb. s. I-1469, bod 48; pozri tiež stanovisko Súdneho dvora z 15. novembra 1994, 1/94, Zb. s. I-5267, bod 108; stanovisko Súdneho dvora zo 4. októbra 1979, 1/78, Zb. s. 2871, body 34 až 36.

<sup>24</sup> Pre porovnanie súčasný ročný rozpočet Únie je takmer 150 mld. eur.

majú členské štáty Únie právo vstúpiť do konania proti Európskej únii ako spolužalované subjekty vzhľadom na to, že k prípadnej zmene primárneho práva nemôže dôjsť bez ich súhlasu a bez následného vnútroštátneho ratifikačného procesu.

Pokiaľ ide o sekundárne právo, ESLP sa bude musieť vysporiadať s tzv. pravidlom Bosphorus, keď vo veci Bosphorus proti p. Írsku<sup>25</sup> v podstate konštatoval, že v prípade, ak predmetom konania pred ním budú vnútroštátne opatrenia, ktorými členské štáty implementujú alebo uplatňujú právo Únie, nebude posudzovať ich súlad s Dohovorom dovtedy, kým bude právny poriadok Európskej únie zaručovať rovnaký rozsah práv, aké garantuje Dohovor. Je veľmi pravdepodobné, že ESLP z dôvodu prístúpenia Únie k Dohovoru a rovnocenného postavenia Únie a ostatných zmluvných strán Dohovoru nebude viac prihliadať na uvedené pravidlo Bosphorus, ktoré zavádzalo v prípade Únie nižší štandard ochrany ľudských práv ako v prípade ostatných zmluvných strán Dohovoru, vo vzťahu ku ktorým ESLP vo svojej doterajšej rozhodovacej praxi žiadne podobné pravidlo neuplatnil.

## 4.2 Pristúpenie Únie k Protokolom pripojeným k Dohovoru

Podľa článku 1 navrhovanej Dohody o prístupí sa Únia síce vstane zmluvnou stranou samotného Dohovoru, ale z protokolov iba Dodatočného protokolu (Protokolu č. 1) a Protokolu č. 6 k Dohovoru. Takéto riešenie vyplynulo z prevažujúceho názoru väčšiny členských štátov Únie, že Únia môže pristúpiť iba k tým protokolom k Dohovoru, ktoré ratifikovali všetky jej členské štáty. Dohovor bude zároveň umožňovať budúce pristúpenie EÚ k ďalším protokolom k Dohovoru.

V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že zakladajúce zmluvy Únie neobsahujú osobitné ustanovenia pre prípad prístúpenia Únie k ďalším protokolom k Dohovoru tak, ako ich obsahujú v prípade prístúpenia Únie k Dohovoru samotnému. Tento proces by sa teda mal v budúcnosti riadiť všeobecnými ustanoveniami článku 218 Zmluvy o fungovaní EÚ, ktoré sa vzťahujú na proces uzatvárania medzinárodných zmlúv Európskou úniou.

## 5. Procesné otázky

### 5.1 Výlučná jurisdikcia Súdneho dvora EÚ

Je nesporné, že iba Súdny dvor je na základe zakladajúcich zmlúv Únie oprávnený podávať záväzný výklad práva Únie a vyhlásiť ustanovenia aktov inštitúcií Únie za neplatné. Návrh Dohody o prístupí v tomto smere nespochybňuje túto jeho výlučnú právomoc, pretože rozsudky ESLP majú iba deklaratórne účinky a ESLP v nich môže konštatovať iba nesúlad ustanovenia práva Únie s Dohovorom, pričom ESLP pri tomto konštatovaní vychádza z výkladu práva Únie Súdnym dvorom EÚ a nemá právomoc vyhlásiť ustanovenie práva Únie za neplatné

---

<sup>25</sup> Sťažnosť č. 45036/98, 30.6.2005.

z dôvodu jeho rozporu s Dohovorom. Postavenie Súdneho dvora bude teda v tomto ohľade porovnateľné s postaveniami ústavných súdov členských štátov, ktoré majú tiež výlučnú právomoc podávať záväzný výklad ústavných predpisov členských štátov, pričom ESLP pri konštatovaní porušenia Dohovoru do tejto ich právomoci nezasahuje.

Návrh Dohody o prístupí teda vzájomne rešpektuje výlučnú jurisdikciu Súdneho dvora EÚ ustanovenú v článku 344 Zmluvy o fungovaní EÚ<sup>26</sup> aj jurisdikciu ESLP podľa článku 55 Dohovoru<sup>27</sup>.

Na zabezpečenie výlučnej jurisdikcie Súdneho dvora v konaniach pred ESLP, v ktorých je Únia jednou zo spolužalovaných strán, slúži aj mechanizmus predchádzajúcej účasti Súdneho dvora EÚ, ktorému musí byť poskytnutý dostatočný čas na preskúmanie zlučiteľnosti ustanovenia práva EÚ s právami zaručenými v Dohovore v takom prípade, ak pred podaním sťažnosti na ESLP o predmetnej zlučiteľnosti ešte nerozhodoval.<sup>28</sup> V tejto súvislosti bude v rámci právneho poriadku Únie potrebné zahrnúť ESLP medzi súdne orgány, ktoré môžu v súlade s článkom 267 Zmluvy o fungovaní EÚ podať na Súdny dvor prejudiciálnu otázku, pričom Súdny dvor by mal o takej otázke rozhodnúť v skrátanom prejudiciálnom konaní. Taktiež vzniká otázka, či sa predchádzajúce predloženie prejudiciálnej otázky na Súdny dvor vo veci neskôr predjednáwanej na ESLP bude považovať za splnenie podmienky predchádzajúcej účasti Súdneho dvora aj vtedy, ak sa Súdny dvor v predmetnom prejudiciálnom konaní nezaoberal zlučiteľnosťou napadnutého ustanovenia práva EÚ s právami zaručenými v Dohovore, ale rozhodoval o iných prejudiciálnych otázkach.

## 5.2 Inštitút spolužalovaných strán

Inštitút spolužalovaných zmluvných strán Dohovoru bol navrhnutý vzhľadom na vykonanie článku 1 Protokolu č. 8 pripojenému k zakladajúcim zmluvám Únie, podľa ktorého je pri prístupí Únie k Dohovoru potrebné dbať na to, aby „mechanizmy potrebné na zabezpečenie toho, aby žaloby podané štátmi, ktoré nie sú členskými štátmi, a žaloby podané jednotlivcami boli správne adresované členským štátom a/alebo Únii v závislosti od povahy vecí“.

V dôsledku toho sa Únia môže stať spolužalovanou stranou, ak sťažnosť smeruje proti jej členskému štátu a týka sa spochybnenia súladu ustanovenia práva Únie s Dohovorom najmä v prípade, ak mohol členský štát zabrániť porušeniu Dohovoru iba tým, že by súčasne porušil povinnosť, ktorá mu vyplýva z práva Európskej únie. Rovnako ak sťažnosť smeruje proti Európskej únii z dôvodu údajného nesúladu primárneho práva Únie s Dohovorom, ktorékoľvek členské štáty Únie sa v predmetnom spore môžu stať spolužalovanými stranami.

<sup>26</sup> Článok 344 Zmluvy o fungovaní EÚ znie: „Členské štáty sa zaväzujú, že spory, ktoré sa týkajú výkladu alebo uplatňovania zmlúv vyriešia v súlade so zmluvami.“

<sup>27</sup> Článok 55 Dohovoru znie: „S výhradou osobitného dojednanja Vysoké zmluvné strany súhlasia, že medzi sebou nepoužijú zmluvy, dohovory alebo vyhlásenia, ktoré sú medzi nimi v platnosti, na to, aby riešili formou sťažností spory vyplývajúce z výkladu alebo vykonávania tohto dohovoru iným spôsobom, než ako je v ňom stanovené.“

<sup>28</sup> Pozri čl. 3 ods. 6 návrhu Dohody o prístupí.

Únia alebo členský štát môže vstúpiť do konania ako spolužalovaná strana iba dobrovoľne na svoju vlastnú žiadosť a na základe potvrdzujúceho rozhodnutia ESLP. Od inštitútu prístúpenia vedľajšieho účastníka (resp. tretej strany) podľa článku 36 Dohovoru sa tento inštitút líši predovšetkým tým, že vedľajší účastník konania nie je viazaný rozsudkom ESLP, zatiaľ čo spolužalované subjekty sú naopak spoločne zodpovedné za vykonanie rozsudku ESLP. Ďalší rozdiel spočíva v tom, že ESLP nie je za žiadnych okolností povinný pripustiť prístupenie vedľajšieho účastníka, zatiaľ čo vstup spolužalovanej strany do konania musí pripustiť vždy vtedy, ak sú splnené vyššie spomenuté podmienky stanovené v článku 3 návrhu Dohody o prístúpení. Výhodou tohto mechanizmu spolužalovaných strán je aj to, že ESLP nebude musieť v rozsudku stanoviť, ktorá zo spolužalovaných strán je zodpovedná za porušenie Dohovoru, keďže za toto porušenie aj za vykonanie rozsudku ESLP budú zodpovedať spoločne. Samozrejme môže nastať aj taká situácia, že kritériá pre vstup Európskej únie do konania ako spolužalovanej strany nebudú splnené, čím nebude vylúčená jej možnosť prístúpenia do konania v postavení vedľajšieho účastníka. K návrhu Dohody o prístúpení je pripojené vyhlásenie Európskej únie, že v prípade, ak budú splnené podmienky uvedené v článku 3 návrhu Dohody o prístúpení, sama požiada o vstup do konania ako spolužalovaná strana alebo vyhovie v tomto smere výzve ESLP.

Na druhej strane z pohľadu sťažovateľa stačí, ak tento vyčerpá dostupné opravné prostriedky iba tej žalovanej strany, ktorá sporné opatrenie prijala. Pokiaľ by však sťažovateľ označil v sťažnosti dve žalované strany, musel by splniť podmienku vyčerpania dostupných opravných prostriedkov u oboch žalovaných strán.

V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že predchádzajúce podanie prejudiciálnej otázky na Súdny dvor EÚ sa nepovažuje za dostupný opravný prostriedok, ktorý by sťažovateľ musel vyčerpať, aby jeho sťažnosť ESLP prijal. Tento výklad pojmu „opravný prostriedok“ na účely článku 35 Dohovoru podporuje aj ustálená judikatúra Súdneho dvora, podľa ktorej účastníci konania nemajú možnosť prinútiť vnútroštátny súd, aby prerušil vnútroštátne konanie a podal prejudiciálnej otázky na Súdny dvor a jediným aktívne legitimovaným subjektom v prejudiciálnom konaní pred Súdnym dvorom je vnútroštátny súd členského štátu Únie.

Návrh Dohody o prístúpení teda do určitej miery zachováva nezávislosť právneho poriadku Únie a spĺňa podmienky stanovené v Protokole č. 8 pripojenom k zakladajúcim zmluvám Európskej únie. Návrh Dohody o prístúpení nevytvára nové právomoci pre Európsku úniu, inštitút spolužalovanej strany zaručuje, že sťažnosť bude správne smerovať proti Európskej únii alebo proti jej členským štátom, a rovnako Súdny dvor EÚ si zachová svoju výlučnú právomoc podávať záväzný výklad práva Únie a rozhodovať o platnosti aktov Únie.

Prístupenie Európskej únie k Dohovoru nezmení právny poriadok Únie a sudca zvolený za Úniu prinesie ďalšie odborné vedomosti o právnom systéme Európskej únie na súd v Štrasburgu, čo prispeje ku konzistentnosti judikatúry oboch súdov, takže bude ľahšie vytvoriť systém ochrany základných práv na celom kontinente.

Pristúpenie Európskej únie k Dohovoru by nemalo zvýšiť zaťaženosť ESLP novými sťažnosťami, pretože sa predpokladá, že väčšina z nich budú neprijateľné, keďže Súdny dvor vo svojej rozhodovacej praxi kontinuálne aplikuje Dohovor a judikatúru ESLP a keďže aj samotná Charta základných práv Únie sa má vykladať v súlade s Dohovorom a judikatúrou ESLP.<sup>29</sup>

## 6. Dôvody pristúpenia Únie k Dohovoru

### 6.1 Dôvody pristúpenia z pohľadu Európskej únie

V prvom rade článok 6 Zmluvy o EÚ stanovuje povinnosť Únie pristúpiť k Dohovoru v bližšie neurčenej lehote, a to za podmienok uvedených v Protokole č. 8 pripojenom k zakladajúcim zmluvám.

V druhom rade možno údajnú obavu z ohrozenia autonómie právneho poriadku Únie vyplývajúcu z ohrozenia výlučnej jurisdikcie Súdneho dvora stanovenej v článku 344 Zmluvy o fungovaní EÚ, ktorá znamená, že iba Súdny dvor je oprávnený podávať záväzný výklad práva Únie a posudzovať platnosť sekundárneho práva Únie, chápať naopak aj ako dôvod Únie pre pristúpenie k Dohovoru. A to najmä vzhľadom na to, že množstvo vnútroštátnej právnej úpravy s úniovým prvkom narastá, čím sa zvyšuje pravdepodobnosť, že právo Únie bude predmetom konania na ESLP. A keďže Európska únia vykonáva právomoci na základe zásady prenesených právomocí zo strany jej členských štátov, rozšírenie rozsahu kontroly ESLP aj na právo Únie by malo byť logickým dôsledkom tohto prenosu právomocí.

Práve Súdny dvor však položil na pojednávaní o návrhu Dohody o pristúpení účastníkom konania otázky, ktorými naopak vyjadril pochybnosti o tom, či pristúpenie Únie k Dohovoru neohrozí autonómiu právneho poriadku Únie.

Tieto pochybnosti sa týkali mechanizmu predchádzajúcej účasti, ktorý dáva Únii právo vstúpiť do konania pred ESLP v prípade, keď je spochybnená zlučiteľnosť ustanovenia práva Únie s Dohovorom, pričom pokiaľ Súdny dvor nemal pred začatím konania pred ESLP možnosť posúdiť platnosť predmetného ustanovenia práva Únie v rámci konania pred samotným Súdny dvorom, musí mu to byť dodatočne umožnené. Členské štáty by v súlade so zásadou lojality mali Úniu informovať o takom konaní. V tejto súvislosti však možno predpokladať, že ktorýkoľvek členský štát rád bude Úniu o takom konaní informovať, aby vždy, keď je to možné, preniesol na ňu čo najväčšiu časť zodpovednosti, ak nie celú zodpovednosť za namietané porušenie Dohovoru.

Ďalej sa tieto pochybnosti týkali aj vyššie uvedeného inštitútu spolužalovaných strán, ak by ESLP prejednikoval rozdelenie zodpovednosti medzi Úniu a dotknutý členský štát. V rámci tohto mechanizmu spoločnej zodpovednosti, v rámci ktorého nesie zodpovednosť minimálne členský štát, musí byť však rozdelenie zodpovednosti na vzájomnej dohode medzi Úniou a dotknutým členským štátom.

V tejto súvislosti je potrebné uviesť tvrdenia, ktoré nepodporujú argumentáciu o ohrození nezávislosti právneho poriadku Únie.

<sup>29</sup> Pozri článok 52 Charty základných práv Únie.



Po prvé, úplnú nezávislosť svojich právnych poriadkov nemôže dosiahnuť žiadna zo zmluvných strán Dohovoru vrátane členských štátov Únie, a to v dôsledku vplyvu medzinárodného práva, keďže členské štáty sa nemôžu medzinárodno-politicky úplne izolovať. Aj samotný Súdny dvor priznáva niektorým medzinárodným zmluvám, ktoré uzatvorila Únia alebo ktoré sa pre ňu stali záväznými na základe sukcesie do práv a povinností jej členských štátov, priamy účinok, prostredníctvom ktorého tieto zmluvy narušujú nezávislosť právneho poriadku Únie.

Po druhé, rozsudky ESLP majú iba deklaratórne účinky. To znamená, že konštatované porušenie Dohovoru nebude mať vplyv na platnosť spochybneného ustanovenia Únie, ani na výlučnú právomoc Súdneho dvora podávať výklad práva Únie a posudzovať platnosť aktov Únie.

Pochybnosti, ktoré Súdny dvor vyjadril na pojednávaní o návrhu Dohody o prístupí treba teda chápať skôr v tom zmysle, že sa nimi snažil dosiahnuť zachovanie kontradiktórnosti konania, aby vyvolal diskusiu účastníkov tohto konania.

## 6.2 Dôvody prístupia z pohľadu občanov Únie

V prípade rozporu aktu Únie so základnými právami a slobodami obsiahnutými v Dohovore je prístup subjektov ľudských práv a slobôd na Súdny dvor obmedzený. Podľa článku 263 Zmluvy o fungovaní EÚ môže takýto akt napadnúť len fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorý je jej určený alebo ktorý sa jej priamo a osobne týka. V takom prípade Súdny dvor pri posudzovaní týchto základných práv a slobôd vychádza najmä z Charty základných práv Európskej únie, ktorá zase čerpá základné práva a slobody predovšetkým z Dohovoru. Pokiaľ ide o primárne právo Únie, Súdny dvor nemá žiadnu právomoc posudzovať jeho súlad so základnými právami a slobodami.

Možno teda tvrdiť, že prístupom Únie k Dohovoru sa uvedené prekážky odstránia, pričom dotknutý subjekt ľudských práv a slobôd bude mať širšie možnosti na ich ochranu, a to prostredníctvom Európskeho súdu pre ľudské práva.

V mnohých členských štátoch Európskej únie majú však občania taktiež obmedzený priamy prístup na ústavné súdy v prípade posudzovania súladu vnútroštátnych ustanovení so základnými právami a slobodami, pričom dotknutý subjekt sa v takom prípade môže obrátiť priamo na ESLP bez toho, aby sa tým najskôr zaoberal domáci ústavný súd. To znamená, že vyššie opísaná súčasná podobná situácia vo vzťahu k právu Únie nie je výnimočná.

Na druhej strane na základe výlučnej jurisdikcie Súdneho dvora a z toho vyplývajúceho inštitútu predchádzajúcej účasti Súdneho dvora, pokiaľ ide o otázku posúdenia súladu práva Únie s Dohovorom, hrozí, že takéto konanie bude trvať neprímerane dlho, a to najmä v prípade ak Súdny dvor nekonštatuje nesúlad a vecou sa bude ďalej zaoberať ESLP.

## Záver

Na základe všetkého, čo bolo uvedené vyššie možno konštatovať, že pristúpenie Európskej Únie k Dohovoru má pozitívne aj negatívne dôsledky. Pristúpenie Únie k Dohovoru znamená pre Európsku úniu právno-politické zvýšenie procesu ochrany ľudských práv. Pre bežného občana Únie to však neznamená žiadne podstatné zefektívnenie ochrany jeho základných práv a slobôd; naopak toto pristúpenie môže viesť k neprimeranému predĺženiu súdneho konania týkajúceho sa ochrany základných práv a slobôd a k ďalšiemu zneprehľadneniu systému ochrany ľudských práv v členských štátoch Európskej únie.

Ved' na základe doterajšej praxe majú samotné sudy členských štátov mnohokrát problém odlíšiť už len pôsobnosť Charty základných práv Európskej únie od pôsobnosti Dohovoru v tom smere, že Chartu je potrebné aplikovať vo vnútroštátnych konaniach s úniovým prvkom, pri ktorých sa posudzuje zlučiteľnosť takého vnútroštátneho ustanovenia so základnými právami a slobodami, ktorým bolo vykonané (implementované) právo Únie, a naopak Dohovor sa má aplikovať vo vnútroštátnych konaniach bez úniového prvku.

Domnievam sa preto, že z pohľadu občana Európskej únie by bolo najpriateľnejším riešením úplné sprístupnenie konania o neplatnosti aktu na Súdnom dvore pre každého, kto preukáže na zrušení namietaného aktu právny záujem. Súdny dvor by tak mohol v početnejších prípadoch skúmať prinajmenšom súlad sekundárneho práva Únie so základnými právami a slobodami, ktoré sú obsiahnuté aj v Dohovore.

## Zoznam použitej literatúry

- 1) Baron, F. a kol.: *Mémento pratique – Union européenne*, Francis Lefebvre, Paris 2010.
- 2) De Witte, B.: *The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights*. In: Alston, P. – Bustelo, M. R. – Heenan, J.: *The EU and Human Rights*. Oxford : Oxford University Press, 1999, s. 859-898.
- 3) Groussot, X.: *EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011*, European issues, n° 218, 7.11.2008, Fondation Robert Schuman.
- 4) Jacqué, J. P.: *The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, *Common Market Law Review*, Vol. 48, 2011, s. 995-1023.
- 5) Lock, T.: *EU Accession to the ECHR: Implications for the Judicial Review in Strasbourg*, *European Law Review*, 2010, s. 777-799.
- 6) Spielmann, D.: *Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies and Complementarities*. In: Alston, P., Bustelo, M. R., Heenan, J.: *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 757-780.
- 7) Tridimas, T.: *The General Principles of EC Law*, Oxford 1999.

## DESAŤ ROKOV PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE V JUDIKATÚRE ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY<sup>1</sup>

Martina Jánošíková

### Úvod

Je desať rokov veľa alebo málo na vybudovanie si vlastnej pozície ústavného súdu členského štátu vo vzťahu k právu Európskej únie (ďalej len „Únia“)? A je vôbec potrebné budovať si osobitný vzťah v prípade ústavného súdu štátu, ktorý sa stal členom Únie až v roku 2004, teda v čase, keď determinanty tohto vzťahu už vyplývali z judikatúry Súdneho dvora Európskej únie?

Odpoveď na druhú otázku by podľa nášho názoru mala byť jednoznačne pozitívna. Príklady ústavných súdov „starých“ členských štátov sú dôkazom toho, že nie je možné nájsť jeden správny model vzťahu ústavného súdu k právu Únie. Každý ústavný súd si hľadá vlastnú cestu, samozrejme podmienenú domácimi realiami, ktorá by prispela k úspešnému plneniu záväzkov štátu plynúcich z členstva v Únii.

S prvou otázkou, teda otázkou, či na vybudovanie pozície ústavného súdu vo vzťahu k právu Únie stačí desať rokov, je to už trochu zložitejšie a to z toho dôvodu, že vzťah medzi ústavným súdom a právom Únie nie je konštantný jav, ale práve naopak ide o jav vo fáze neustáleho vývoja. Domnievame sa, že desať rokov by malo stačiť na vytvorenie základov tohto vzťahu, z ktorých by bolo možné vychádzať pri reakciách na aktuálny vývoj. A práve existenciu týchto základov by sme chceli v tomto príspevku analyzovať v súvislosti s rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“).

Naše skúmanie je uľahčené tým, že prvých päť rokov pôsobenia práva Únie na činnosť Ústavného súdu SR už bolo predmetom nášho záujmu v rámci dizertačnej práce s názvom „Problémy vzťahov medzi Súdnyim dvorom Európskych spoločenstiev a Ústavným súdom Českej republiky a Ústavným súdom Slovenskej republiky.“<sup>2</sup> V tejto práci sme konštatovali, že prvých päť rokov bolo poznačených doktrínou, ktorú sme označili ako „doktrína vyhýbania sa komunitárnemu právu Ústavným súdom SR“. V tomto období bolo len minimum rozhodnutí Ústavného súdu SR, v ktorých sa vtedy ešte komunitárne právo prejavilo. Treba však súčasne uviesť, že tento stav nebol len zapríčinený len samotným Ústavným súdom SR, ale do značnej miery aj sťažovateľmi resp. navrhovateľmi, ktorí argumentáciu komunitárnym právom v svojich podaniach využívali len v minimálnej miere.

<sup>1</sup> JUDr. Martina Jánošíková, Ph.D., Ústav európskeho práva a oddelenie medzinárodného práva, Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach. Táto práca vznikla v rámci riešenia projektu „Záväznosť a aplikovateľnosť Charty základných práv Európskej únie pre členský štát a v členskom štáte s osobitným zreteľom na súdnu moc v Slovenskej republike“, ktorý je podporovaný Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0814-12.

<sup>2</sup> Dizertačná práca Jánošíková, M.: Problémy vzťahov medzi Súdnyim dvorom Európskych spoločenstiev a Ústavným súdom Českej republiky a Ústavným súdom Slovenskej republiky.“ školiteľ Prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc. Univerzita Karlova v Prahe, Právnická fakulta, Katedra európskeho práva, Praha 2009 – práca bola publikovaná aj knižne Jánošíková, M.: Problémy vzťahov medzi Súdnyim dvorom Európskych spoločenstiev a Ústavným súdom Slovenskej republiky a Ústavným súdom Českej republiky. Bratislava, IURA EDITION 2009.

Tento príspevok sa teda zameriava hlavne na skúmanie obdobia ohraničeného rokmi 2009 – 2014 a to s cieľom zistiť postoj Ústavného súdu SR k právu Únie v troch kľúčových oblastiach. Prvou je problematika prejudiciálnych otázok predkladaných Súdnemu dvoru Európskej únie (ďalej „Súdny dvor“), druhou oblasťou je problematika Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) a nakoniec treťou je oblasť kontroly súladu vnútroštátneho práva s právom Únie.

### 1. Prejudiciálne otázky predkladané Súdnemu dvoru a Ústavný súd SR

Podľa Súdného dvora je prejudiciálne konanie upravené v čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) nástrojom spolupráce medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi. Zámerom tohto konania je predísť rozdielnym výkladom práva Únie, ktoré majú vnútroštátne súdy uplatňovať, a jeho cieľom je za každých okolností zabezpečiť, aby právo Únie malo rovnaký účinok vo všetkých členských štátoch.<sup>3</sup>

Z uvedenej charakteristiky vyplýva, že prejudiciálne otázky vnútroštátnych súdov týkajúce sa platnosti a výkladu práva Únie sú dôležitým nástrojom na zabezpečenie jednotnej aplikácie práva Únie vo všetkých členských štátoch. Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že Súdny dvor cez svoje odpovede na položené prejudiciálne konanie „diktuje“ vnútroštátnym súdom, ako majú postupovať a tak sa dostáva do hierarchicky nadradeného postavenia voči vnútroštátnym súdom. Súdny dvor však neustále zdôrazňuje, že prejudiciálne konanie je nástrojom spolupráce a nie prostriedkom vytvárania vzťahov nadradenosti a podriadenosti. Je pravda, že Súdny dvor v svojich rozhodnutiach o prejudiciálnych otázkach vytváral teóriu práva Únie, ale to mohol robiť len vďaka tomu, že mu vnútroštátne súdy na túto činnosť vytvorili priestor svojimi prejudiciálnymi otázkami.

Ústavný súd vo všeobecnosti môže výraznou mierou prispieť k tomu, aby sa prejudiciálne konanie ako nástroj spolupráce so Súdnym dvorom riadne využíval a to tromi spôsobmi. Po prvé, môže sám klásť prejudiciálne otázky Súdnemu dvoru (A). Po druhé, môže vykonávať kontrolu toho, či všeobecné súdy dodržiavajú povinnosť predkladať prejudiciálne otázky Súdnemu dvoru (B) a po tretie, nebude zasahovať do autonómie vnútroštátnych súdov v súvislosti s rozhodnutím o predložení prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru (C). Všetky uvedené spôsoby ovplyvňovania využívania inštitútu prejudiciálnych otázok môžeme identifikovať aj v judikatúre Ústavného súdu SR.

#### A) *Ústavný súd SR ako ten, kto kladie prejudiciálne otázky*

Ako pripomenula generálna advokátka Kokott v svojich návrhoch vo veci C-239/07, Sabatauskas, aj ústavné súdy patria pod pojem súdy v zmysle čl. 267 ZFEÚ.<sup>4</sup> Napriek tomuto jednoznačnému konštatovaniu len tri ústavné súdy nemali problém s predložením prejudiciálnej otázky a to rakúsky<sup>5</sup>, belgický<sup>6</sup> a litovský<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Rozsudok Súdného dvora Gourmet Classic, C-458/06, EU:C:2008:338, body 20, 21 a 23.

<sup>4</sup> Návrhy generálnej advokátky Kokott z 12. júna 2008 vo veci C-239/07, Sabatauskas a i., bod 16.

<sup>5</sup> Napríklad rozsudok Súdného dvora Adria-Wien Pipeline et Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598.

O tom, či niekedy predloží prejudiciálnu otázku nemecký ústavný súd, sa dlho viedli len teoretické diskusie, ktorých závery boli skôr skeptické k tejto možnosti. Francúzsky Conseil constitutionnel túto možnosť odmietal a to hlavne vzhľadom na krátke lehoty stanovené pre konanie pred ním. Rovnako negatívne sa k možnosti predloženia prejudiciálnej otázky staval taliansky ústavný súd.<sup>6</sup>

Lenže od roku 2008 sa tento postoj začal meniť a ústavné súdy štyroch pôvodných členských štátov začali spolupracovať so Súdny dvorom vo forme kladenia prejudiciálnych otázok. Najprv bola Súdnemu dvoru predložená prvá prejudiciálna otázka talianskeho ústavného súdu<sup>7</sup>, o tri roky neskôr predložil svoje otázky španielsky ústavný súd<sup>8</sup> a v roku 2013 vďaka možnosti naliehavého konania pre Súdny dvor aj francúzsky.<sup>9</sup> V roku 2014 sa nakoniec pridali aj nemecký ústavný súd, keď predložil Súdnemu dvoru prejudiciálne otázky týkajúce sa rozhodnutia Rady guvernérov Európskej centrálnej banky zo 6. septembra 2012 o rôznych technických parametroch priamych transakcií Eurosystemu na sekundárnych trhoch so štátnymi dlhopismi.<sup>10</sup>

Zmenu postoja ústavných súdov považujeme za jednoznačne pozitívny jav. História totiž ukazuje, že rozhodovanie ústavných súdov členských štátov bolo ovplyvnené rozhodnutiami Súdneho dvora a rozhodnutia ústavných súdov boli zasa zdrojom inšpirácie, niekedy prostriedkom na určenie hraníc pre rozhodnutia Súdneho dvora. Vôľa na dialóg medzi týmito súdnymi inštitúciami teda existovala aj pri nevyužívaní prejudiciálneho konania zo strany ústavných súdov. Avšak tým, že ústavné súdy nekládli prejudiciálne otázky, zbavovali sa možnosti, aby bol ich dialóg so Súdny dvorom ešte intenzívnejší.

Ústavný súd SR zatiaľ Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku nepredložil, aj keď bol k tomu navrhovateľmi viackrát vyzývaný.<sup>11</sup> Dôležité však je, že sa tejto možnosti nebráni a že výslovne pripúšťa možnosť, že „sa môže pri výkone svojich právomocí dostať taktiež do situácie, keď sa aj na neho bude vzťahovať povinnosť predložiť prejudiciálnu otázku na rozhodnutie Súdnemu dvoru.“<sup>12</sup> Aj keď tento záver vyslovil Ústavný súd SR v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), neznamená to, že by možnosť predloženia prejudiciálnej otázky neprichádzala do úvahy v iných typoch konania. Napríklad v náleze PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011, ktorý bol vydaný v rámci

<sup>6</sup> Napríklad uznesenie Súdneho dvora Clerens, C-480/03, EU:C:2004:581.

<sup>7</sup> Rozsudok Súdneho dvora Sabatauskas a i., C-239/07, EU:C:2008:551.

<sup>8</sup> Generálna advokátka Kokott v svojich návrhoch z 2. júla 2009 vo veci C-169/08, Presidente del Consiglio dei Ministri ako príklad uvádza uznesenie Corte costituzionale č.536, z 15. – 29. decembra 1995, (in: Il Foro Italiano, 1996 I, s. 783).

<sup>9</sup> Rozsudok Súdneho dvora Presidente del Consiglio dei Ministri, C-169/08, EU:C:2009:709.

<sup>10</sup> Rozsudok Súdneho dvora Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107.

<sup>11</sup> Rozsudok Súdneho dvora F., C-168/13 PPU, EU:C:2013:358.

<sup>12</sup> Návrh na začatie prejudiciálneho konania je v registri Súdneho dvora vedený pod číslom C-62/14; o tom, že to nebolo jednoduché rozhodnutie, svedčí aj prvý rozbor postupu nemeckého ústavného súdu: Pernice, I.: A Difficult Partnership between Courts: The First Preliminary Reference by the German Federal Constitutional Court to the CJEU. In The Maastricht Journal of European and Comparative Law. 2014/1.

<sup>13</sup> Napríklad návrh skupiny poslancov na začatie konania o súlade právnych predpisov z 10. októbra 2012 týkajúci sa zákona č. 351/2011 Z.z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov.

<sup>14</sup> Uznesenie Ústavného súdu SR sp. značka IV. ÚS 206/08 z 3. júla 2008.

konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, Ústavný súd SR uviedol, že ak by bol v konaní pred ním namietaný nesúlad vnútroštátneho právneho predpisu so Zmluvou o fungovaní EÚ, tak by bol nielen oprávnený, ale aj povinný preskúmať tvrdený nesúlad a rozhodnúť o ňom, či už podľa existujúcej judikatúry Súdneho dvora, resp. podľa zásad vyjadrených v rozsudkoch tohto súdu alebo po predložení prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie podľa čl. 267 ZFEÚ.

*B) Ústavný súd SR ako ten, kto vykonáva kontrolu dodržiavania povinnosti všeobecného súdu predložiť prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru*

Povinnosť predložiť prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru majú v zmysle čl. 267 ZFEÚ súdy, proti rozhodnutiam ktorých nie sú prípustné opravné prostriedky a ktoré pre rozhodnutie sporu potrebujú získať výklad práva Únie. Okrem toho takáto povinnosť vzniká všetkým súdom, ktoré pri rozhodovaní sporu majú pochybnosti o platnosti právneho aktu práva Únie.<sup>15</sup>

Kontrolu dodržiavania tejto povinnosti vykonáva Ústavný súd SR v rámci konania o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Sťažnosti, v ktorých sťažovatelia namietali porušenie základného práva na súdnu ochranu garantovaného v čl. 46 ods. 1 ústavy, prípadne základného práva na zákonného sudcu garantovaného čl. 48 ods. 1 ústavy v dôsledku nesplnenia povinnosti predložiť prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru, nedali na seba dlho čakať. Prvé sťažnosti odmietol Ústavný súd v súlade s princípom subsidiarity jeho právomoci, keďže nepredloženie prejudiciálnej otázky je podľa jeho názoru dovolacím dôvodom, pričom tento opravný prostriedok využitý nebol.<sup>16</sup>

Prvýkrát konštatoval Ústavný súd SR porušenie základného práva na súdnu ochranu garantovaného čl. 46 ods. 1 ústavy v dôsledku nepredloženia prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru v náleze sp. zn. IV. ÚS 108/2010 z 19. októbra 2011. Z tohto nálezu vyplýva, že ak všeobecný súd mal povinnosť predložiť prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru a tak neurobil, pričom nesplnenie tejto povinnosti má zároveň zásadný vplyv na rozhodnutie vo veci samej, tak tým zbavuje účastníka konania práva, aby sa súčasťou právneho základu pre meritórne rozhodnutie stal výklad práva Únie uskutočnený Súdnym dvorom a takýmto postupom dochádza k porušeniu práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a súčasne aj práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“).

Z uvedeného je zrejme, že Ústavný súd SR nebude považovať za porušenie základného práva každé nesplnenie povinnosti predložiť prejudiciálnu otázku, ale len také, ktoré dosiahne určitú intenzitu. Slovanami Ústavného súdu SR musí ísť o „zásadné a kvalifikované pochybenie pri rozhodovaní o (ne)predložení prejudiciálnej otázky, ktoré môže spočívať vo svojvoľnom či na prvý pohľad

<sup>15</sup> Blížšie k problematike súdu povinného predložiť prejudiciálnu otázku pozri Simon, D. – Soulard, Ch. – Rigaux, A. – Munoz, R.: *Contentieux de l'Union européenne/3.*, Rueil-Malmaison, Lamy - Wolters Kluwer France 2011, s. 71 a nasl.

<sup>16</sup> Pre rozbor týchto sťažností bližšie pozri Jánošíková, M.: *Problémy vzťahov medzi Súdnym dvorom Európskych spoločenstiev a Ústavným súdom Slovenskej republiky a Ústavným súdom Českej republiky.* Bratislava, IURA EDITION 2009, s. 41 a násl.

celkom nesprávnom nepredložení prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru v prípade, keď súd sám o interpretácii práva EÚ mal pochybnosti." Ústavný súd SR si teda ponechal priestor na osobitné testovanie stupňa pochybenia všeobecného súdu pri porušení povinnosti predložiť prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru.

Doterajšiu judikatúru Ústavného súdu SR v otázke porušenia povinnosti predložiť prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru môžeme zhrnúť do troch bodov. Po prvé, porušenie tejto povinnosti môže mať za následok porušenie práva na súdnu ochranu garantovaného čl. 46 ods. 1 ústavy. Po druhé, Ústavný súd SR bude skúmať, či sa všeobecný súd nachádzal v pozícii povinného súdu hlavne s ohľadom na okolnosti spôsobujúce zánik tejto povinnosti v zmysle judikatúry Súdného dvora.<sup>17</sup> Po tretie, Ústavný súd SR bude posudzovať, akú intenzitu dosiahol porušenie povinnosti zo strany všeobecného súdu.<sup>18</sup>

*C) Ústavný súd SR ako ten, kto nezasahuje do autonómie všeobecného súdu v súvislosti s rozhodnutím o predložení prejudiciálnej otázky*

Je už súčasťou konštantnej judikatúry Súdného dvora tvrdenie, v zmysle ktorého „v rámci konania podľa článku 267 ZFEÚ prináleží výlučne vnútroštátnemu súdu, ktorý vec prejednáva a musí prevziať zodpovednosť za rozhodnutie sporu, aby s prihliadnutím na osobitosti veci posúdil tak potrebu rozhodnutia o prejudiciálnej otázke pre vydanie svojho rozhodnutia, ako aj relevantnosť otázok, ktoré položí Súdnemu dvoru.“<sup>19</sup>

Takto vnímaná autonómia všeobecného súdu by mohla byť negatívne zasiahnutá, ak by Ústavný súd SR v rámci konania o sťažnostiach v zmysle čl. 127 ods. 1 ústavy pripustil, že bude kontrolovať rozhodnutia všeobecného súdu o predložení prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru.

Ústavný súd SR bol s týmto problémom konfrontovaný v súvislosti so sťažnosťou, v ktorej sťažovateľka namietala, že Najvyšší súd svojím uznesením, ktorým predložil prejudiciálne otázky Súdnemu dvoru, prerušil konanie a odložil vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia správneho orgánu, porušil okrem iného jej základné právo na spravodlivé súdne konanie. Osobitne zdôrazňovala skutočnosť, že k predloženiu prejudiciálnych otázok došlo napriek tomu, že Ústavný súd nálezom sp. zn. I. ÚS 223/09 z 27. mája 2010 už raz zrušil rozhodnutia Najvyššieho súdu v predmetnom konaní. Najvyšší súd tak podľa nej predložením prejudiciálnych otázok nerešpektoval pre neho záväzné skoršie rozhodnutie Ústavného súdu SR.

Ústavný súd svoju argumentáciu v uznesení sp. zn. II. ÚS 128/2011 zo 6. apríla 2011 založil na judikatúre Súdného dvora a hlavne na rozsudku vo veci C-210/06, *Cartesio*, v ktorom Súdný dvor konštatoval, že „keď sa vo veci koná po druhýkrát na súdnom orgáne prvého stupňa po tom, ako rozsudok ním vydaný bol zrušený súdnym orgánom rozhodujúcim s konečnou platnosťou, uvedený súdny orgán

<sup>17</sup> K zániku povinnosti predložiť prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru bližšie pozri napr. Blumann, C. – Dubouis, L.: *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Paríž, LexisNexis 2013, s. 718 a nasl.

<sup>18</sup> Z poslednej doby pozri napr. uznesenie II. ÚS 115/2014 z 30. januára 2014.

<sup>19</sup> Z nedávnej doby pozri napríklad rozsudok Súdného dvora *SICES a i.*, C-155/13, EU:C:2014:145, bod 22 alebo *Arslan*, C-534/11, EU:C:2013:343, bod 33.

prvého stupňa sa môže obrátiť na Súdny dvor podľa článku 234 ES (v súčasnosti čl. 267 ZFEÚ) napriek existencii pravidiel vo vnútroštátnom práve, podľa ktorého sú sudy viazané právnym názorom súdu vyššieho stupňa.<sup>20</sup> Vo svetle tejto judikatúry vyhlásil Ústavný súd SR sťažnosť za neopodstatnenú a plne sa tak prihlásil k doktríne autonómie všeobecného súdu v súvislosti s rozhodnutím o položení prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru a to na úkor záväznosti právneho názoru Ústavného súdu SR vyjadreného v jeho skoršom náleze.

## 2. Charta a Ústavný súd SR

Vďaka Lisabonskej zmluve, ktorá upravila znenie čl. 6 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“), získala Charta silu primárneho práva. Vznikla tak atypická situácia, keď na základe odkazu obsiahnutého v čl. 6 ZEÚ sa z Charty vlastne stala medzinárodná zmluva a to napriek tomu, že nebola uzavretá spôsobom typickým pre medzinárodné zmluvy.

Vychádzajúc z preambuly Charty je možné tento dokument charakterizovať ako katalóg základných práv, slobôd a zásad, ktoré Únia uznáva. Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že ide o dokument záväzný len pre samotnú Úniu. V zmysle čl. 51 ods. 1 Charty sú však jej ustanovenia určené, pri dodržaní zásady subsidiarity, pre inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie, ale aj pre členské štáty a to výlučne vtedy, keď vykonávajú právo Únie.

Keďže teda v prípade Charty ide o medzinárodnú zmluvu (aj keď atypickú vzhľadom na spôsob jej prijatia), ktorá v určitých situáciách zaväzuje Slovenskú republiku, otázka dodržiavania práv garantovaných Chartou zo strany Slovenskej republiky by mohla byť predmetom konania o sťažnostiach v zmysle čl. 127 ods. 1 ústavy.<sup>21</sup>

Ako ukazuje rozhodovacia činnosť Ústavného súdu, Charta sa po tom, ako získala právnu silu primárneho práva, stala módnou záležitosťou pri podávaní sťažností na Ústavný súd SR. Keďže niektoré základné práva obsiahnuté v Charte sú identické so základnými právami chránenými ústavou, sťažovatelia sa rozhodli pre podobný postup ako v prípade Dohovoru. Ak teda namietajú napríklad porušenie práva na súdnu ochranu garantovaného v čl. 46 ústavy, súčasne poukazujú aj na porušenie čl. 6 Dohovoru, ktorý garantuje právo na spravodlivý proces, a tiež na porušenie čl. 47 Charty, ktorý rovnako upravuje právo na spravodlivý proces. V prípade Charty však zabúdajú na to, že táto je pre Slovenskú republiku určená len vtedy, ak sa v situácii, v ktorej sa namieta porušenie základného práva, vykonáva právo Únie.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Rozsudok Súdneho dvora *Cartesio*, C-210/06, EU:C:2008:723, bod 94.

<sup>21</sup> Bližšie k tejto problematike pozri Mazák, J.: Charta základných práv Európskej únie v doktríne Ústavného súdu Slovenskej republiky: Prvé výsledky a mierne hodnotenie. In *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*. I. ročník, 2013, č. 1, s. 9-20.

<sup>22</sup> Pre lepšie pochopenie výrazu „vykonávanie práva Únie členskými štátmi“ pozri rozsudok Súdneho dvora *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, *Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku*, C-87/12, EU:C:2013:291, body 40 – 43 alebo *Torralbo Marcos*, C-265/13, EU:C:2014:187. Problematickosť tohto výrazu sa stala v poslednej dobe predmetom záujmu aj tých, ktorí sa úzko špecializujú na ochranu základných práv. Pozri k tomu: Fontanelli,



Túto skutočnosť by mal vysvetliť sťažovateľom Ústavný súd SR v svojich rozhodnutiach a ak sa nepreukáže vykonávanie práva Únie v konkrétnom prípade, mal by konštatovať neaplikovateľnosť Charty. Nie všetky senáty Ústavného súdu však zareagovali takýmto spôsobom. Prvý<sup>23</sup>, druhý<sup>24</sup> a do apríla 2011 aj tretí senát<sup>25</sup> sa v svojich rozhodnutiach vôbec nezaoberajú otázkou aplikovateľnosti Charty a konštatujú, že k namietanému porušeniu Charty nedošlo. Pritom v mnohých prípadoch je neaplikovateľnosť Charty viac ako zrejímá.

Skúmanie aplikovateľnosti Charty uskutočňuje v svojich rozhodnutiach len štvrtý senát<sup>26</sup> a od apríla 2011 sa k nemu pridal aj tretí senát.<sup>27</sup> V ich rozhodnutiach sa nachádza odkaz na čl. 51 ods. 1 Charty a následne sa uskutočňuje overovanie toho, či v danom prípade ide o vykonávanie práva Únie zo strany Slovenskej republiky.

### 3. Kontrola súladu vnútroštátneho práva s právom Únie v konaní pred Ústavným súdom SR

V zmysle čl. 125 ods. 1 ústavy je referenčným kritériom kontroly ústavnosti aj medzinárodná zmluva, s ktorou vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom. Takouto medzinárodnou zmluvou sú aj zmluvy tvoriace primárne právo Únie a tak teda tieto zmluvy môžu byť parametrom ústavnosti právnych predpisov.

V súvislosti s kontrolou súladu vnútroštátneho práva s právom Únie sme už skôr<sup>28</sup> poukazovali na problém čl. 144 ods. 2 ústavy, ktorý sa podľa nášho názoru dostáva do rozporu so závermi plynúcimi z princípu Simmenthal, keďže požaduje od sudcu všeobecného súdu, aby v prípade, že zistí rozpor vnútroštátnej normy s primárnym právom Únie, prerušil konanie a podal návrh na Ústavný súd SR na začatie konania o súlade v zmysle čl. 125 ústavy. Zatiaľ nie je zrejme, aké stanovisko k tomuto problému zaujme Ústavný súd SR, ale v každom prípade túto možnosť mať bude, keďže 22. augusta 2012 mu bol doručený návrh Krajského súdu v Bratislave na začatie konania o súlade ustanovenia § 51b zák. č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení zák. č. 548/2010 Z.z. a zák. č. 129/2011 Z.z. s ústavou, Dohovorom a Zmluvou o fungovaní Európskej únie.

Ďalším príkladom z aktuálnej rozhodovacej činnosti, v ktorom je namietaný nesúlad vnútroštátnej normy s právom Únie, je podanie skupiny poslancov z 10. októbra 2012, v ktorom poukazujú na nesúlad zák. č. 351/2011 Z.z.

F.: National Measures and the Application of the EU Charter of Fundamental Rights – Does curia.eu Know iura.eu? In Human Rights Law Review, 2014, č. 2, s. 231-265.

<sup>23</sup> Napríklad uznesenie sp. zn. I. ÚS 489/2011 zo 7. decembra 2011 alebo uznesenie sp. zn. I. ÚS 529/2012 z 24. októbra 2012.

<sup>24</sup> Napríklad nález sp. zn. II. ÚS 126/2013 z 9. októbra 2013.

<sup>25</sup> Napríklad uznesenie sp. zn. III. ÚS 22/2011 z 18. januára 2011 alebo uznesenie sp. zn. III. ÚS 62/2011 z 8. februára 2011.

<sup>26</sup> Napríklad uznesenie sp. zn. IV. ÚS 398/2013 z 26. júna 2013 alebo uznesenie sp. zn. IV. ÚS 160/2012 z 22. marca 2012.

<sup>27</sup> Napríklad uznesenie sp. zn. III. ÚS 141/2011 zo 5. apríla 2011 alebo uznesenie sp. zn. III. ÚS 443/2013 z 26. septembra 2013.

<sup>28</sup> Bližšie pozri Jánošíková, M.: Problémy vzťahov medzi Súdny dvorom Európskych spoločností a Ústavným súdom Slovenskej republiky a Ústavným súdom Českej republiky. Bratislava, IURA EDITION 2009, s. 63 a násl.

o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov s, okrem iného, Chartou. Tento príklad podľa nášho názoru vhodne ilustruje určitú ustráchanosť Ústavného súdu vo vzťahu k právu Únie, ale aj rozdiel v efektívnosti činnosti Ústavného súdu SR a Súdneho dvora.

Zákon o elektronických komunikáciách je totiž implementačným aktom Slovenskej republiky vo vzťahu k smernici 2006/24 o uchovávaní údajov vytvorených alebo spracovaných v súvislosti s poskytovaním verejne dostupných elektronických komunikačných služieb alebo verejných komunikačných sietí (ďalej len „smernica 2006/24“). Táto smernica sa stala predmetom prejudiciálneho konania iniciovaného írskym súdom (konanie vo veci C-293/12) a následne rakúskym súdom (konanie vo veci C-594/12). Prejudiciálne otázky oboch súdov, ktoré Súdny dvor spojil do jedného konania, sa týkali platnosti smernice 2006/24 a to hlavne vo svetle základných práv garantovaných Chartou. S určitou mierou zjednodušenia by sme mohli konštatovať, že argumentácia v prospech neplatnosti smernice 2006/24 sa zhoduje s argumentáciou skupiny poslancov v súvislosti so zákonom o elektronických komunikáciách.

Zameriame sa teraz na to, akú činnosť vykonal Súdny dvor v súvislosti s írskym a rakúskym návrhom na začatie prejudiciálneho konania. Návrhy mu boli doručené 27. januára 2012 a 28. novembra 2012. Následne prebehla písomná časť konania a 9. júla 2013 sa uskutočnilo ústne pojednávanie. Generálny advokát predniesol svoje návrhy 12. decembra 2013 a rozsudok, v ktorom Súdny dvor vyhlásil smernicu 2006/24 za neplatnú<sup>29</sup>, bol vyhlásený 8. apríla 2014. Čiže Súdny dvor potreboval na svoje rozhodnutie necelých dvadsaťsedem mesiacov a to ešte musíme pripomenúť, že vzhľadom na jazykový režim, v ktorom pracuje Súdny dvor, bola časť tohto obdobia venovaná nevyhnutným prekladom.

A ako sa darilo Ústavnému súdu SR pri rozhodovaní o návrhu skupiny poslancov z 10. októbra 2012? Ústavnému súdu SR trvalo osemnásť mesiacov, kým návrh prijal na ďalšie konanie a pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení zákona o elektronických komunikáciách.<sup>30</sup> O návrhu nie je ešte do dnešného dňa rozhodnuté. Iste, je možné oponovať, že Ústavný súd SR čakal na výsledok konania pred Súdnym dvorom. Tento argument však neobstojí vo svetle informácie, že navrhovatelia žiadali od Ústavného súdu SR, aby sám predložil prejudiciálnu otázku. To by bolo umožnilo Ústavnému súdu, aby sa zapojil do diskusie o platnosti smernice 2006/24, čo je otázka dôležitá aj pre jeho rozhodnutie o návrhu skupiny poslancov. Zaujímavou je tiež skutočnosť, že vláda Slovenskej republiky nepovažovala za potrebné predložiť pripomienky v rámci konania pred Súdnym dvorom<sup>31</sup> a to napriek tomu, že výsledok konania bude mať zásadný vplyv na rozhodnutie Ústavného súdu.

<sup>29</sup> V tejto súvislosti bude zaujímavé sledovať, ako sa bude vyvíjať prípad Švédska, ktorému boli v roku 2013 Súdnym dvorom uložené finančné sankcie (rozsudok Komisia/Švédsko, C-270/11, EU:C:2013:339) za nevykonanie rozsudku vo veci C-185/09, v ktorom Súdny dvor konštatoval neplnenie povinnosti zo strany Švédska v súvislosti s implementáciou smernice 2006/24.

<sup>30</sup> Uznesenie PL. ÚS 10/2012 z 23. apríla 2014.

<sup>31</sup> Pripomienky predložili rakúska, španielska, francúzska, talianska, poľská a portugalská vláda a vláda Spojeného kráľovstva.

## **Záver**

Ako sme to uviedli už v úvode, našim cieľom bolo skúmať vzťah Ústavného súdu SR k právu Únie v troch oblastiach a to v oblasti prejudiciálnych otázok predkladaných Súdneho dvoru, v oblasti Charty a nakoniec v oblasti kontroly súladu vnútroštátneho práva s právom Únie.

Zistili sme, že najprepracovanejšou oblasťou je zo strany Ústavného súdu SR oblasť prejudiciálnych otázok predkladaných Súdnemu dvoru. Z doterajšej judikatúry Ústavného súdu SR vyplývajú podľa nášho názoru jasné podmienky, za splnenia ktorých považuje Ústavný súd SR porušenie povinnosti predložiť prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru za porušenie základného práva na súdnu ochranu. Pozitívne treba ohodnotiť aj výslovné zaradenie sa Ústavného súdu SR medzi tie ústavné sudy, ktoré uznávajú, že sú súdmi, ktoré sa môžu ocitnúť v pozícii súdu, ktorý predkladá prejudiciálne otázky Súdnemu dvoru. Toto stanovisko je o to dôležitejšie, že primárne právo je v našom právnom systéme jedným z parametrov testovania ústavnosti vnútroštátnych noriem. Ďalšie „proeurópske“ rozhodnutie je stanovisko Súdneho dvora o nezasahovaní do autonómie všeobecného súdu v otázke kladenia prejudiciálnych otázok a to aj na úkor záväznosti právneho názoru Ústavného súdu SR.

V súvislosti s Chartou, ktorej vplyv sme skúmali v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, sme poukázali na podľa nášho názoru nesprávny prístup niektorých senátov Ústavného súdu SR, ktoré opomínajú pri skúmaní porušenia Charty venovať sa najprv otázke jej aplikovateľnosti.

Z rozboru činnosti Ústavného súdu SR v oblasti kontroly súladu vnútroštátneho práva s právom Únie vyplýva, že v záujme efektívnosti rozhodovania by bola vhodnejšia väčšia aktivita Ústavného súdu SR vo vzťahu k právu Únie, napríklad prostredníctvom kladenia prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru.

## INŠPIRAČNÝ VPLYV SYSTÉMU OCHRANY ZÁKLADNÝCH PRÁV V EURÓPE NA INÉ REGIONÁLNE SYSTÉMY ICH OCHRANY<sup>1</sup>

Radoslav Benko

### Úvod

Na úrovni medzinárodného spoločenstva je základným právam poskytovaná ochrana tak v rámci univerzálneho systému vytváraného na pôde Organizácie spojených národov, ako aj prostredníctvom regionálnych systémov ochrany základných práv. Regionálne systémy ochrany základných práv sa neuplatňujú (nemusia uplatňovať) izolovane. Medzi regionálnymi súdnymi orgánmi ochrany základných práv môže dochádzať ku vzájomnej interakcii spočívajúcej v súdnom dialógu medzi nimi. O súdnom dialógu možno hovoriť v prípadoch, keď súd v rámci interpretácie a aplikácie normy patriacej do právneho systému, na dodržiavanie ktorého ma dohliadať, sa nechá inšpirovať právnym riešením pochádzajúcim z iného právneho systému. Takýto súdny dialóg je napríklad prítomný v rozhodovacej činnosti Medzimerického súdu pre ľudské práva a Európskeho súdu pre ľudské práva. Zámerom príspevku je poukázať na možnosť, rozsah a charakter dialógu medzi súdnymi orgánmi ochrany základných práv pôsobiacimi v rôznych regiónoch sveta. Časté odkazy na Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva v rozhodovacej činnosti Medziamerického súdu pre ľudské práva poukazujú aj na inšpiračný vplyv európskeho systému ochrany základných práv na iné regionálne systémy ich ochrany.

### 1. Systémy ochrany základných práv – univerzálny a regionálne

Preambula Všeobecnej deklarácie ľudských práv<sup>2</sup> prijatá na zasadnutí Valného zhromaždenia Organizácie spojených národov (OSN) dňa 10. decembra 1948 zdôrazňuje, že „uznanie vrodenej dôstojnosti a rovnakých a nescudziteľných práv všetkých členov ľudskej rodiny je základom slobody, spravodlivosti a mieru na svete“. Aj napriek tomu, že význam ochrany ľudských práv v medzinárodnej štruktúre je všeobecne akceptovaný, nejednotná je miera a spôsob ich ochrany v jednotlivých regiónoch sveta. Otázky rovnako vyvoláva ich status a úloha v medzinárodnom práve.<sup>3</sup> Rôznorodé pohľady vyvoláva samotná otázka, čo je potrebné rozumieť pod pojmom „právo“. Niektoré „práva“, napríklad, predstavujú priamo vynútiteľné záväzky, zatiaľ čo iné len špecifikujú možné budúce spôsoby konania.<sup>4</sup> Ich

<sup>1</sup> JUDr. Radoslav Benko, Ph.D., LL.M., Ústav európskeho práva a oddelenie medzinárodného práva, Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu APVV-0823-11 „Regionalizmus a jeho prínos pre všeobecné medzinárodné právo“.

<sup>2</sup> Všeobecná deklarácia ľudských práv prijatá na zasadnutí III. Valného zhromaždenia Organizácie spojených národov vo forme rezolúcie číslo 217 (III) dňa 10. decembra 1948.

<sup>3</sup> Porovnaj: Shaw, M. N. *International Law*. Sixth edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 265.

<sup>4</sup> Porovnaj, článok 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach z roku 1966 s článkom 2 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966. Článok 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach znie: *Každý štát, ktorý je zmluvnou stranou paktu, sa zaväzuje rešpektovať práva uznané v tomto Pakte a zabezpečiť tieto práva všetkým jednotlivcom na svojom území podliehajúcim jeho jurisdikcii bez akéhokoľvek rozlišovania podľa rasy, farby, pohlavia, náboženstva,*

vynútiteľnosť a sankčný režim sú ďalšou problematikou zasluhujúcou si pozornosť.<sup>5</sup>

V medzinárodnom verejnom práve môžeme rozlišovať medzi univerzálnym systémom ochrany základných práv a regionálnymi systémami. Univerzálny systém ochrany predstavuje systém vytváraný na pôde OSN. Pod regionálnymi systémami ochrany základných práv rozumieme právne systémy ich ochrany pôsobiace v jednotlivých regiónoch sveta – v Európe, Amerike, Afrike, či v Arabskom svete.

Text Charty Organizácie spojených národov obsahuje viacero ustanovení dotýkajúcich sa ochrany ľudských práv. Článok 1 Charty OSN medzi základné ciele OSN zaraďuje aj „*podporovanie a posilňovanie úcty k ľudským právam a základným slobodám pre všetkých bez rozdielu rasy, pohlavia, jazyka alebo náboženstva*“. Článok 13 Charty OSN poznamenáva, že Valné zhromaždenie OSN dáva podnet k štúdiu a robí odporúčanie za tým cieľom, aby sa uľahčilo uskutočňovanie ľudských práv a základných slobôd pre všetkých. Článok 55 Charty OSN stanovuje, že: „*...Organizácia Spojených národov bude pracovať pre všeobecnú úctu k ľudským právam a základným slobodám pre všetkých bez rozdielu rasy, pohlavia, jazyka alebo náboženstva a pre ich zachovávanie*“. Významné ustanovenie, článok 56 Charty OSN, ustanovuje, že: „*Všetci členovia Organizácie Spojených národov sa zaväzujú postupovať spoločne i jednotlivito v spolupráci s Organizáciou, aby sa dosiahli ciele stanovené v článku 55.*“ Systém ochrany základných práv v rámci OSN úspešne vygeneroval sériu medzinárodných nástrojov zaoberajúcich sa vytváraním štandardov a noriem v oblasti ľudských práv.<sup>6</sup> Okrem Charty OSN z roku 1945 do súboru právnych nástrojov na ochranu ľudských práv vytvorených v rámci OSN patrí aj Všeobecná deklarácia ľudských práv z roku 1948 ako aj množstvo dohovorov a deklarácií upravujúcich ochranu ľudských práv v špecifických oblastiach (napr. práva detí, žien, menšín, migrujúcich pracovníkov). Okrem všeobecných orgánov OSN sa do ochrany ľudských práv zapájajú aj špecializované orgány, ako je Rada pre ľudské práva a Vysoký komisár OSN pre ľudské práva, a ďalšie orgány zriadené na základe jednotlivých zmlúv na ochranu ľudských práv (Výbor pre práva dieťaťa, Výbor pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva a iné).

Európsky regionálny systém ochrany základných práv pozostáva zo systému ochrany prostredníctvom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

---

*politického alebo iného zmysľania, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia.*“ Článok 2 ods. 1 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach znie: „*Každý štát, ktorý je zmluvnou stranou paktu, sa zaväzuje podniknúť pri maximálnom využití svojich zdrojov samostatne aj prostredníctvom medzinárodnej súčinnosti a spolupráce hospodárske a technické kroky na postupné dosiahnutie plného uskutočnenia práv uznaných v tomto pakte, a to všetkými vhodnými prostriedkami, včítane prijatia zákonodarných opatrení.*“

<sup>5</sup> Porovnaj: Shaw, M. N. *International Law*. Sixth edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 265.

<sup>6</sup> Napr.: Dohovor o otroctve (1926), Protokol k Dohovoru o otroctve (1953), Doplnkový dohovor o zrušení otroctva, obchodovaní s otrokmi a inštitúciami a praxou podobnou otroctvu (1956); Dohovor potláčania obchodu s ľuďmi a vykorisťovaní prostitúcie (1949); Dohovor o postavení utečencov z roku 1951 a jeho Protokolu z roku 1967; Dohovor o právnom postavení osôb bez štátnej príslušnosti (1954), Dohovor o znižovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti (1961). Pozri, ďalej: SHAW, M. N. *International Law*. Sixth edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 302 a nasl.

prijatom na pôde Rady Európy, zo systému ochrany základných práv v rámci EÚ vyplývajúcom z Charty základných práv EÚ a všeobecných zásad práva Únie<sup>7</sup> a napokon z vnútroštátnych ústavných systémov ochrany základných práv. Tieto tri subsystemy európskeho regionálneho systému ochrany základných práv vzájomne spolupôsobia ako integrovaný systém ochrany základných práv.<sup>8</sup> Ochrana základných práv v európskom regióne sa považuje za prejav viac úrovňového konštitucionalizmu (angl. *multi-level constitutionalism*).<sup>9</sup> Súdny dialóg medzi súdnymi orgánmi poverenými poskytovať ochranu základným právam (Európskym súdom pre ľudské práva, Súdnym dvorom EÚ a vnútroštátnymi súdmi s ústavnou jurisdikciou) je pomerne častým javom. Značná pozornosť je venovaná predovšetkým vzájomnému vzťahu medzi Európskym súdom pre ľudské práva a Súdnym dvorom EÚ pri poskytovaní ochrany základným práva.<sup>10</sup>

Základom systému ochrany ľudských práv v Severnej a Južnej Amerike je činnosť Organizácie amerických štátov so sídlom vo Washingtone, D.C. Právny rámec ochrany základných práv na americkom kontinente je tvorený Chartou Organizácie amerických štátov z roku 1948, Americkou deklaráciou práv a povinností človeka z roku 1948 a Americkým dohovorom o ľudských právach z roku 1969. Inštitucionálny rámec systému ochrany ľudských práv na americkom kontinente predstavuje Medziamerická komisia pre ľudské práva a Medziamerický súd pre ľudské práva. Medziamerická komisia pre ľudské práva prešetruje individuálne sťažnosti pre porušenie ľudských práv a postupuje ich Medziamerickému súdu pre ľudské práva so sídlom v kostarickom San José. Úlohou Medziamerického súdu pre ľudské práva je rozhodovať o sťažnostiach pre porušenie ľudských práv, ktoré mu postúpi Medziamerická komisia pre ľudské práva po neúspešnosti mimosúdnej nápravy alebo členský štát. Jeho úlohou je rovnako poskytovať výklad právnych nástrojov na podnet členských štátov alebo orgánov Organizácie amerických štátov. Na rozdiel od európskeho systému ochrany ľudských práv individuálnu sťažnosť jednotlivci nemôžu adresovať priamo súdu, ale len Medziamerickej komisii pre ľudské práva. Súdna ochrana poskytovaná Medziamerickým súdom pre ľudské práva je teda na rozdiel od európskeho systému nástrojom ochrany *ultima ratio*.<sup>11</sup>

Na africkom kontinente je nadštátna ochrana základných práv sústredená do činnosti Africkej únie, ktorá v roku 2002 nahradila Organizáciu africkej jednoty.

<sup>7</sup> Súdny dvor EÚ uznal za všeobecné zásady práva Únie, na ktorých rešpektovanie má dohliadať, aj základné práva majúce pôvod v ústavných tradíciách spoločných pre členské štáty, či v medzinárodných nástrojoch (Pozri: Rozsudok Súdneho dvora z 12. novembra 1969 vo veci 29-69 *Erich Stauder proti Stadt Ulm – Sozialamt*. Zbierka judikatúry s. 1969 00419). Pozri taktiež článok 6 odsek 3 Zmluvy o Európskej únii.

<sup>8</sup> Pozri: Stasi, A. The Inter-American Court of Human Rights and a European Court of Human Rights: Towards a „Cross-fertilization“? In *Ordine internazionale e diritti umani*. 2014, Volume 1, Issue 1, s. 98.

<sup>9</sup> Pozri: van Gerven W. Remedies for Infringements of Fundamental Rights. In *European Public Law*, 2004, Volume 10, Issue 2, s. 261. Alebo: Pernice, I. E.A. The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in Action. In *Columbia Journal of European Law*, 2009, Volume 15, No.3, pp. 349 -407.

<sup>10</sup> Pozri, napr.: Douglass-Scott, S. The Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights after Lisbon. In *The Protection of Fundamental Rights in the EU After Lisbon*. Edited by VRIES, S. – Bernitz, U. – Eatherhill, S. Oxford: Hart Publishing, 2013, s. 153-180.

<sup>11</sup> Bližšie pozri, napr.: Shaw, M. N. *International Law*. Sixth edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 381 - 391.

Základným právnym nástrojom ochrany ľudských práv v Afrike je Africká charta ľudských práv a práv národov z roku 1981. Inštitúciou ochrany ľudských práv je Africká komisia pre ľudské práva a práva národov. Táto komisia je kvázisúdny orgánom, ktorý prešetruje individuálne sťažnosti pre porušenie Africkej charty ľudských práv a práv národov. Poskytuje taktiež výklad ustanovení charty. V roku 2004, nadobudnutím účinnosti Protokolu o vytvorení Afrického súdu pre ľudské práva a práva národov, došlo k vzniku Afrického súdu pre ľudské práva a práva národov. Na základe protokolu je mu zverená poradná jurisdikcia, zmierovacia jurisdikcia ako aj jurisdikcia v sporových veciach.<sup>12</sup>

V Ázii nedošlo k vytvoreniu jednotného inštitucionálneho systému ochrany ľudských práv podobne ako je tomu v Európe, Amerike alebo Afrike. Významnými regionálnymi organizáciami ochrany základných práv v Ázii sú najmä Ázijské fórum pre ľudské práva a rozvoj s regionálnym sídlom v Bangkoku a Juhoázijské fórum pre ľudské práva. Tieto fóra združujú lokálne, regionálne a medzinárodné organizácie pôsobiace v oblasti ochrany ľudských práv na ázijskom kontinente. Ochranou ľudských práv v Ázii sa zaoberá Ázijská komisia pre ľudské práva so sídlom v Hongkongu. Založili ju v roku 1986 právnici a aktivisti v oblasti ľudských práv. Komisia predstavuje nezávislú mimovládnu organizáciu, ktorej cieľom je zvýšiť informovanosť o ľudských právach v Ázii, poukázať na ich porušovanie a zabezpečiť nápravu. Táto komisia sa podieľala na príprave Ázijskej charty ľudských práv z 1998. Ďalšou mimovládnu organizáciou ochrany ľudských práv v Ázii je Ázijské centrum pre ľudské práva so sídlom v indickom Naí Dillí. Toto centrum sa sústreďuje na oblasť Indie, Srí Lanky, Bangladéša, Nepálu a Filipín.<sup>13</sup>

Regionálnou organizáciou zastrešujúcou ochranu základných práv v arabských krajinách severnej a severovýchodnej Afriky a juhozápadnej Ázie je Liga Arabských štátov. V septembri 1994 Rada Ligy Arabských štátov prijala Arabskú Chartu ľudských práv. Arabská Charta ľudských práv potvrdzuje princípy obsiahnuté v Charte OSN, alebo Všeobecnej deklarácii ľudských práv, ako aj v Káhirskej deklarácii ľudských práv v Islame. Káhirska deklarácia ľudských práv v Islame v článku 24 uvádza, že všetky práva a slobody ňou zaručené podliehajú islamskému náboženskému právu – Šárii. Šária má byť, v zmysle článku 25 Káhirskej deklarácie ľudských práv v Islame, jediným zdrojom nachádzania významu jednotlivých ustanovení deklarácie.<sup>14</sup>

## 2. Vzájomná interakcia medzi regionálnymi systémami ochrany základných práv

Jednotlivé regionálne systémy ochrany základných práv sa v rôznej miere navzájom od seba odlišujú, napríklad pokiaľ ide o rozsah ochrany práv uznaných príslušným regionálnym katalógom základných práv (ako je príslušné právo, ktoré požíva ochranu definované a či predmetné základné právo, ktoré požíva ochranu,

<sup>12</sup> *Ibid.*, s. 391 - 395.

<sup>13</sup> Pozri: [http://ludskeprava.euroiduris.sk/index.php?link=systemy\\_ochrany](http://ludskeprava.euroiduris.sk/index.php?link=systemy_ochrany)

<sup>14</sup> Bližšie pozri, napr.: Shaw, M. N. *International Law*. Sixth edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 395.

možno obmedziť a ak áno v akom rozsahu, resp. za splnenia akých podmienok), alebo vzhľadom na mechanizmus uplatňovaný pri zabezpečovaní ochrany práv uznaných príslušným regionálnym katalógom základných práv (či sa uplatňuje súdny mechanizmus ochrany alebo mimosúdny), či vzhľadom na právne prostriedky nápravy priznaných jednotlivcom. Vychádzajú z ideových myšlienok ochrany základných práv, ktoré spočívajú v „uznaní vrodenej dôstojnosti a rovnakých a nescudziteľných práv všetkých členov ľudskej rodiny“ (preambula Všeobecnej deklarácie ľudských práv), sa do popredia dostáva otázka rovnakého, resp. podobného, posudzovania ochrany základných práv naprieč celým svetom, bez ohľadu na určitý región. Aj napriek snahe o zachovanie funkcionálnej autonómie jednotlivých regionálnych systémov ochrany základných práv, jednotlivé regionálne systémy ochrany základných práv nefungujú izolovane jeden od druhého. V rámci fungovania niektorých regionálnych systémov ochrany základných práv badať vzájomnú interakciu medzi nimi. Táto interakcia sa sústreďuje do rozhodovacej činnosti súdov poverených zabezpečovaním ochrany základných práv v príslušnom regióne. Rozhodovacia činnosť regionálnych medzinárodných súdnych orgánov ochrany základných práv je niekedy ovplyvňovaná rozhodovacou činnosťou „cudzích“ súdov – súdnych orgánov pôsobiacich v iných jurisdikciách.

Vzájomné preberanie normatívnych a aplikačných (jurisprudenčných) riešení, či hodnôt, jedného systému ochrany základných práv iným systémom je badateľné v európskom regióne. Vo svojich rozhodnutiach Súdny dvor EÚ odkazuje na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a inšpiračným zdrojom nachádzania základných práv uznaných za všeobecné zásady práva Únie pre Súdny dvor EÚ sú aj spoločné ústavné tradície členských štátov. Na americkom kontinente obdobný fenomén súdneho dialógu ako je tomu v Európe, súdneho dialógu medzi Medziamerickým súdom pre ľudské práva a súdmi plniami úlohy v rámci supranacionálnych integračných procesov<sup>15</sup> alebo v rámci politicko-ekonomicky kultúrnych<sup>16</sup> či ekonomicko-obchodných spoluprác,<sup>17</sup> neexistuje. Je možné, aby súdny dialóg v oblasti ochrany základných práv existujúci v Európe ovplyvnil prax súdov ochrany základných práv pôsobiacich v iných častiach sveta? Je možné, aby sa súdny dialóg v oblasti ochrany základných práv stal realitou aj v iných regiónoch sveta? Inou otázkou (na ktorú v rámci tohto príspevku upriamujeme našu pozornosť) je otázka súdneho dialógu pri poskytovaní ochrany základných práv medzi súdnymi orgánmi pôsobiacimi v rôznych regiónoch sveta – hľadanie inšpirácie pre rozhodovaciu činnosť regionálnych súdnych orgánov ochrany základných práv v normatívnych systémoch a rozhodovacej činnosti súdov iných regiónov. K uvedenému súdnemu dialógu dochádza v praxi Medziamerického súdu pre ľudské práva, ktorý v mnohých svojich rozhodnutiach odkazuje na rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva a to aj napriek skutočnosti, že pôsobí v úplne inom právnom prostredí. Rovnako tak, aj Európsky súd pre ľudské práva v určitých prípadoch (aj keď v oveľa menšom rozsahu)

<sup>15</sup> Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Caribbean Community (CARICOM).

<sup>16</sup> Union of South American Nations (UNASUR).

<sup>17</sup> North American Free Trade Agreement (NAFTA).



odkazuje na rozhodnutia Medziamerického súdu pre ľudské práva. Cirkulačný proces rozhodnutí a jurisprudenčných hodnôt medzi Európskym súdom pre ľudské práva a Medziamerickým súdom pre ľudské práva zakladá fenomén medziregionálneho súdneho dialógu<sup>18</sup> - fenomén využívania jurisprudencie jedného súdneho orgánu v inom právnom prostredí.

Používanie cudzieho práva v rozhodovacej činnosti súdov je produktom globálnej praxe moderného konštitucionalizmu.<sup>19</sup> K používaniu cudzieho práva dochádza na základe dialógu medzi súdmi s ústavnou jurisdikciou z rôznych regiónov sveta prostredníctvom vzájomnej citácie, odkazu na judikatúru súdu pôsobiaceho v inom regióne, resp. odkazu na iný regionálny normatívny systém ako taký. Globalizáciu ústavného práva, o ktorej je možné v tomto kontexte hovoriť, znamenajúcu, že konštitucionalizmus už nie je možné viac považovať za privilégium jednotlivých (národných) štátov, ale je možné o ňom hovoriť aj na medzinárodnej úrovni (stáva sa univerzálnym konceptom a štandardom),<sup>20</sup> podporujú predovšetkým výhody spájané s prenášaním cudzích právnych riešení, konceptov, do nového právneho prostredia. Výhody spočívajúce v nachádzaní právnych riešení pre situácie, ktoré sú identické, alebo porovnateľné situáciám, ktoré už boli riešené v iných právnych systémoch. Globalizácia ústavného práva prispieva k prehĺbovaniu politických, ekonomických, kultúrnych a právnych väzieb medzi štátmi.<sup>21</sup>

Pod používaním cudzieho práva, tak ako to vyplýva už z textu vyššie, máme na mysli situácie, kedy dochádza k uplatňovaniu práva vytvoreného v jednom regióne sveta v inom regióne. Na mysli máme situácie, kedy súd v rámci interpretácie a aplikácie normy patriacej do právneho systému, na dodržiavanie ktorého ma dohliadať, sa nechá inšpirovať právnym riešením pochádzajúcim z iného právneho systému. Nejde teda o prípady priameho uplatnenia noriem cudzieho práva v určitom právnom systéme. Vplyv cudzej judikatúry na rozhodovacie činnosť súdov pritom môže byť rôzny. V niektorých prípadoch súdy pôsobiace v určitom regióne sa len zmienia o existencii určitého cudzieho práva, v iných prípadoch judikatúru cudzích súdov aj nasledujú ako určitú formu authority.<sup>22</sup>

Medziregionálny súdny dialóg možno charakterizovať použitím rôznych metafor, ako je „právny transplantát“, „ústavné vypožičanie“ (angl. *constitutional borrowing*), či „migrácia ústavných myšlienok“ (angl. *migration of constitutinal ideas*). Právne transplantáty predstavujú prenos právneho pravidla alebo právneho systému z jednej krajiny do druhej.<sup>23</sup> „Ústavné vypožičanie“ predstavuje

<sup>18</sup> Pozri, napr.: Slaughter, A. M. Typology of Transjudicial Communication. In *University of Richmond Law Review*, 1994-1995, n. 29, p. 99 a nasl.

<sup>19</sup> Pozri: Halmai, G. The Use of Foreign Law in Constitutional Interpretation. In Rosenfeld, M. – Sajó, A. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 1328.

<sup>20</sup> Pozri: Ackerman, B. The Rise of World Constitutionalism. In *Virginia Law Review*. 1997, Volume 87, s. 771.

<sup>21</sup> Pozri: Law, D. S. Globalization and the Future of Constitutional Rights. In *Northwestern University Law Review*. 2008, Volume 102, s. 1277, 1280.

<sup>22</sup> Pozri: McGrudden, CH. A Common Law of Human Rights?: Transnational Judicial Conversations on Constitutional Rights. In *Oxford Journal of Legal Studies*. 2000, Volume 20, s. 512.

<sup>23</sup> Pozri: Watson, A. *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*. Second edition. Athens and London: The University of Georgia Press, 1993, s. 21.

metaforu analogickú pojmu „právny transplantát“ používanú za účelom lepšieho zachytenia javu ústavných transplantátov.<sup>24</sup> Kritici používania tejto metafory argumentujú, že nezodpovedá realite. Vypožičanie znamená dobrovoľnú zámenu, pri ktorej vypožičaná vec sa vracia späť pôvodnému držiteľovi (vlastníkovi) bezo zmeny po určitom čase. Ústavné normy však nepatria určitému konkrétnemu právnemu systému. V procese ich preberania môže dochádzať k ich modifikácii a po uplynutí určitého času nedochádza k ich vráteniu.<sup>25</sup> Napokon, vypožičanie v sebe zahŕňa súhlas, pritom nie všetky ústavné transplantáty sa zakladajú na dobrovoľnosti ich prevzatia.<sup>26</sup> Alternatívou metafory „ústavné vypožičanie“ je „ústavná migrácia“. Táto metafora adekvátnejšie zachycuje kompletnosť dynamiky ústavných zámien.<sup>27</sup> Choudhry „migráciu ústavných myšlienok“ označuje ako dialogickú interpretáciu, ako model komparatívnej ústavnej interpretácie.<sup>28</sup> Presun od používania pojmu „vypožičanie“ k používaniu pojmu „migrácia“ odzrkadľuje podobný presun v používaní pojmov v komparatívnom práve od pojmu „transplantát“ k pojmu „cirkulácia“.<sup>29</sup>

### 3. Vplyv rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva na rozhodovaciu činnosť Medziamerického súdu pre ľudské práva (a naopak)

Trans-regionálny súdny dialóg medzi súdnymi orgánmi ochrany základných práv je prítomný v rozhodovacej činnosti Medziamerického súdu pre ľudské práva a Európskeho súdu pre ľudské práva. Umožňuje ho podobnosť katalógu základných práv obsiahnutom v Americkom dohovore o ľudských právach a Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd a nimi vytvorenom právnym mechanizme zabezpečujúcim ich ochranu. Takmer v polovici prípadov posudzovaných Medziamerickým súdom pre ľudské práva sa nachádza odkaz na ustanovenia Európskeho dohovoru a jeho protokolov ako aj odkaz na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva. Medziamerický súd pre ľudské práva odkazuje na uvedené pramene európskeho systému ochrany základných práv rozličným spôsobom, raz z dôvodu priznania im relevantného postavenia v prameňoch medziamerického právneho systému ochrany základných práv („*fuentes constitucionales americanas*“), inokedy zas z titulu ich uznania za inšpiračný zdroj

<sup>24</sup> Pozri: Perju, V. Constitutional Transplants, Borrowing, and Migration. In Rosenfeld, M. – Sajó, A. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 1307.

<sup>25</sup> *Ibid.*, s. 1307.

<sup>26</sup> Pozri: Scheppele, K. L. The Migration of Anti-constitutional Ideas: The Post 9/11 Globalization of Public Law and the International State of Emergency. In Choudhry, S. (ed.) *Migration of Constitutional Ideas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

<sup>27</sup> Pozri: Perju, V. Constitutional Transplants, Borrowing, and Migration. In Rosenfeld, M. – Sajó, A. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 1307.

<sup>28</sup> Pozri: Choudhry, S. Globalization in Search of Justification: Toward a Theory of Comparative Constitutional Interpretation. In *Indiana Law Journal*, 1999, Volume 74, s. 819, 835.

<sup>29</sup> Pozri: Wise, E.M. The Transplants of Legal Patterns. In *American Journal of Comparative Law*, 1990, Volume 38, s. 2-7. Citované z: Perju, V. Constitutional Transplants, Borrowing, and Migration. In Rosenfeld, M. – Sajó, A. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 1307.

výkladu príslušných ustanovení Medziamerického dohovoru.<sup>30</sup> Medziamerický súd pre ľudské práva odkazuje na rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva používajúc širšiu formuláciu ako napríklad „medzinárodné precedenčné právo“ alebo „medzinárodná jurisprudencia“.<sup>31</sup> Niekedy Medziamerický súd pre ľudské práva odkazuje na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva popri odkaze na svoju vlastnú judikatúru,<sup>32</sup> v niektorých prípadoch zas odkazuje výlučne iba na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva.<sup>33</sup> V niektorých prípadoch Medziamerický súd pre ľudské práva odkazuje na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva s tým, že sa s jeho závermi, názormi, stotožňuje,<sup>34</sup> inokedy odkazom na jeho judikatúru chce poukázať na rozdielnosti obsiahnuté v systéme medziamerickej ochrany základných práv v porovnaní s európskym systémom ochrany.<sup>35</sup> Obzvlášť často Medziamerický súd pre ľudské práva odkazuje na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva v prípadoch náhrady nemajetkovej ujmy,<sup>36</sup> či práva na súdnu ochranu v primeranom čase.<sup>37</sup>

Opačný jav, odkazovanie Európskeho súdu pre ľudské práva vo svojich rozhodnutiach na judikatúru Medziamerického súdu pre ľudské práva, resp. na normatívne zdroje amerického systému ochrany základných práv, je síce zriedkavejší, ale predsa sa vyskytujúci.<sup>38</sup> Z pomedzi rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva, v ktorých tento súd odkazuje na judikatúru Medziamerického súdu pre ľudské práva možno spomenúť napríklad rozsudok vo veci *Scoppola v. Taliansko*,<sup>39</sup> v ktorom za účelom potvrdenia zásady uplatnenia priaznivejšieho trestného zákona Európsky súd pre ľudské práva odkazuje aj na článok 9 Amerického dohovoru o ľudských právach, alebo rozsudok vo veci *Ergin v. Turecko*,<sup>40</sup> v ktorom Európsky súd pre ľudské práva poukazuje na nutnosť

<sup>30</sup> Porovnaj: Stasi, A.: The Inter-American Court of Human Rights and the European Court of Human Rights: Towards a „cross fertilization“? In *Ordine internazionale e diritti umani*. 2014, Volume 1, Issue 1, s. 102.

<sup>31</sup> Pozri napr.: Rozsudok Medziamerického súdu pre ľudské práva z 18.septembra 2003 vo veci *Bulacio v. Argentina*, bod 96. Rozsudok Medziamerického súdu pre ľudské práva z 26.novembra 2008 vo veci *Tiu Tojín v. Guatemala*, bod 85.

<sup>32</sup> Pozri, napr.: Rozsudok Medziamerického súdu pre ľudské práva z 10.októbra 2013 vo veci *Luna López v. Honduras*, bod 123.

<sup>33</sup> Pozri, napr.: Rozsudok Medziamerického súdu pre ľudské práva z 1.septembra 2010 vo veci *Ibsen Cárdenas y Ibsen Peña v. Bolivia*, bod 60.

<sup>34</sup> Pozri, napr.: Rozsudok Medziamerického súdu pre ľudské práva zo 4.novembra 2009 vo veci „*Las Dos Erres*“ *Massacre v. Guatemala*, bod 189. Rozsudok Medziamerického súdu pre ľudské práva z 20.novembra 2009 vo veci *Usón Ramírez v. Venezuela*, bod 19.

<sup>35</sup> Pozri, napr.: Rozsudok Medziamerického súdu pre ľudské práva z 20.novembra 2012 vo veci *Gudiel Álvarez et al. („diario militar“)* v. *Guatemala*, body 319, 391.

<sup>36</sup> Medzi najčastejšie citované rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva patrí napr.: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 19.februára 1991 vo veci 13440/87 *Ferraro v. Taliansko*, bod 21; Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 28.júna 1990 vo veci 11309/84 *Mats Jacobsson v. Švédsko*.

<sup>37</sup> Pozri, napr.: Rozsudok Medziamerického súdu pre ľudské práva z 28.augusta 2013 vo veci *García Lucero et alia v. Chile*, bod 246.

<sup>38</sup> Pozri, napr.: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo 16.októbra 2001 vo veci 39846/98 *Brennan v. Spojené kráľovstvo*, bod 38, v ktorom sa nachádza odkaz na článok 8 (2) Amerického dohovoru o ľudských právach; rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 22.februára 1994 vo veci 16213/90 *Burghartz v. Švajčiarsko*, bod 24, v ktorom sa nachádza odkaz na článok 8 a článok 18 Amerického dohovoru o ľudských právach.

<sup>39</sup> Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo 17.septembra 2009 vo veci 10249/03 *Scoppola v. Taliansko*, bod 105.

<sup>40</sup> Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo 4.mája 2006 vo veci 47533/99 *Ergin v. Turecko*, bod 25.

vylúčenia civilistov z jurisdikcie vojenských tribunálov aj odkazom na rozsudok Medziamerického súdu pre ľudské práva vo veci *Durand a Ugarte v. Peru*.<sup>41</sup> V rozhodnutiach Európskeho súdu pre ľudské práva možno rovnako nájsť odkaz aj na rozhodnutia Medziamerickej komisie ľudských práv, či na protokoly pripojené v Americkému dohovoru o ľudských právach.<sup>42</sup>

Z uvedenej rozhodovacej činnosti Medziamerického súdu pre ľudské práva a Európskeho súdu pre ľudské práva možno vyvodiť rozsah a charakter vzájomnej interakcie, resp. vplyvu, európskeho systému ochrany základných práv na americký systém ich ochrany. Zatiaľ čo Európsky súd pre ľudské práva odkazuje na judikatúru Medziamerického súdu pre ľudské práva alebo Americký dohovor o ľudských právach v širšom kontexte len za účelom porovnania svojho právneho názoru s nimi, pre Medziamerický súd pre ľudské práva judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva predstavuje v určitých prípadoch východiskový bod pre základ jeho rozhodnutia (*ratio decidendi*).

## Záver

Existujúci súdny dialóg medzi Európskym súdom pre ľudské práva a Medziamerickým súdom pre ľudské práva odkrýva možnosť prenesenia a uplatňovania tejto súdnej techniky aj v rámci iných regionálnych systémov ochrany základných práv a stať sa tak univerzálnou záležitosťou. Predpokladom toho je v prvom rade normatívna podobnosť medzi jednotlivými regionálnymi dohovormi ochrany základných práv, tak ako je tomu v prípade Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Amerického dohovoru o ľudských právach, či otvorenosť príslušných regionálnych normatívnych nástrojov ochrany základných práv voči iným normatívnym zdrojom. Vzhľadom na výslovné znenie článku 25 Káhirskej deklarácie ľudských práv v Islame, podľa ktorého má byť islamské náboženské právo – šária, jediným zdrojom nachádzania významu jednotlivých ustanovení deklarácie, sa uplatňovanie techniky súdneho dialógu v rozhodovacej činnosti súdnych orgánov ochrany základných práv v arabskom regióne javí byť značne problematické. Riziko prípadnej nemožnosti uplatnenia cudzích právnych riešení, či nižšej miery ich efektivity, v sebe nesie aj rozdielny politicko-sociálno-kultúrny kontext charakterizujúci signatárske štáty príslušných dohovorov, resp. príslušný región ako taký.

Väčšia miera súdneho dialógu pri poskytovaní ochrany základných práv sa javí byť žiaducou aj v európskom regióne, konkrétne v rámci rozhodovacej činnosti Súdneho dvora EÚ. Ozývajú sa hlasy volajúce po väčšom uplatňovaní komparatívnej techniky a súdneho dialógu s inými orgánmi ochrany základných práv pri výklade a uplatňovaní ustanovení Charty základných práv EÚ zo strany

<sup>41</sup> Rozsudok Medziamerického súdu pre ľudské práva zo 16. augusta 2000 vo veci *Durant y Ugarte v. Peru*, bod 117.

<sup>42</sup> Podrobnejšie, kvzájomnému ovplyvňovaniu judikatúry Medziamerického súdu pre ľudské práva a Európskeho súdu pre ľudské práva, pozri, napr.: STASI, A.: The Inter-American Court of Human Rights and the European Court of Human Rights: Towards a „cross fertilization“? In *Ordine internazionale e diritti umani*. 2014, Volume 1, Issue 1, s. 102 a nasl.

Súdneho dvora EÚ.<sup>43</sup> Súdny dvor EÚ vo svojej judikatúre len veľmi ojedinele odkazuje na iné relevantné právne pramene ochrany základných práv a jurisprudenciu súdnych orgánov ich ochrany. Okrem odkazu na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (čo je vzhľadom na znenie článku 52 odsek 3 Charty základných práv EÚ<sup>44</sup> v určitých prípadoch aj potrebné), sa v judikatúre Súdneho dvora EÚ prakticky nenachádza žiaden odkaz na judikatúru iných súdov ochrany základných práv, alebo iný normatívny nástroj ich ochrany. Jedinými medzinárodnými nástrojmi ochrany základných práv citovanými Súdny dvorom EÚ vo svojich rozhodnutiach je Dohovor o právnom postavení utečencov a Dohovor o právach dieťaťa.<sup>45</sup> V prospech tvrdenia, že Súdny dvor EÚ by mal byť v prípadoch zaoberajúcich sa ochranou základných práv viac otvorený jurisprudencii iných súdnych orgánov ochrany základných práv, svedčia, tak ako na to poukázal Waldron,<sup>46</sup> dva základné dôvody – „argument učenia sa“ (angl. *learning argument*) a „argument konzistentnosti“ (angl. *consistency argument*). Argument učenia sa spočíva v užitočnom učení sa, čo iné súdy robia, ako postupujú v obdobných prípadoch. Dôvodom pre učenie sa od iných súdnych orgánov je ich naakumulovaná skúsenosť. Argument konzistencie je argumentom férovosti posudzovať rovnaké prípady rovnako naprieč celým svetom, obzvlášť v prípadoch týkajúcich sa ochrany základných práv, bez ohľadu na krajinu, či jurisdikciu.

Aj napriek svojmu autonómne postaveniu v príslušnom regióne, Európsky súd pre ľudské práva a Medziamerický súd pre ľudské práva sa nechávajú vzájomne inšpirovať svojou judikatúrou. Otvárajú sa tak pôsobeniu iných regionálnych právnych tradícií. Súdny dialóg je nielen prostriedkom pre nachádzanie právnych riešení, „vylepšenie“ súdnych rozhodnutí, ale rovnako ma potenciál prispieť k budovaniu „globálneho právneho systému“.<sup>47</sup> Prostredníctvom súdneho dialógu tak môžu regionálne systémy ochrany základných práv prispievať k formovaniu univerzálneho systému ich ochrany. Odkazy na judikatúru súdov pôsobiacich v iných právnych systémoch prispievajú ku vzájomnej konvergencii právnych systémov. Táto konvergencia však nemusí nevyhnutne viesť k uniformite.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Pozri, napr.: Búrca, G. After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator? In *Maastricht Journal*. 2013, Volume 20, Issue 2, s. 168 – 184. PERJU, V. F. Reason and Authority in the European Court of Justice. In *Virginia Journal of International Law*. 2009, Volume 49, Issue 2, s. 307 – 378.

<sup>44</sup> Článok 53 odsek 2 Charty základných práv EÚ znie: „V rozsahu, v akom táto charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore. Toto ustanovenie nebráni tomu, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv“.

<sup>45</sup> Pozri: Búrca, G. After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator? In *Maastricht Journal*. 2013, Volume 20, Issue 2, s. 174 – 175.

<sup>46</sup> Pozri: Waldron, J. *Partly Laws Common to All Mankind: Foreign law in American courts*. New Haven: Yale University Press, 2012, Kapitoly 4 a 5.

<sup>47</sup> Porovnaj: Slaughter, A. M. *A New World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press (2004), s. 65-102.

<sup>48</sup> Porovnaj: Halmaj, G. The Use of Foreign Law in Constitutional Interpretation. In Rosenfeld, M. – Sajó, A. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 1329.

## POSILŇOVANIE *RULE OF LAW* NÁSTROJMI PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE<sup>1</sup>

Ludmila Pošiváková

### Úvod

*Rule of Law* je pojem, ktorý sa v súčasnosti stále viac skloňuje v súvislosti s ochranou ľudských práv, medzinárodnou bezpečnosťou a mierom, či efektívnosťou súdnej moci a ekonomickým rozvojom vo svete. Je základom spolupráce jednotlivých štátov i medzinárodných organizácií. Európska únia ako organizácia združujúca európske štáty zohráva významnú úlohu pri presadzovaní *Rule of Law* nie len v rámci svojich členských štátov, ale aj mimo európskeho regiónu. Obsahom príspevku je preto objasnenie *Rule of Law* a jeho fungovania v podmienkach Európskej únie, ako aj mechanizmov, ktoré únia využíva na presadenie, resp. posilnenie *Rule of Law* v rámci i mimo svojho regiónu.

### 1. *Rule of Law* v podmienkach Európskej únie

Pojem *Rule of Law*,<sup>2</sup> hoci jeho definícia v právnej vede nie je striktné stanovená, môžeme pre jeho pochopenie prirovnať k pojmu právny štát alebo panstvo, či vláda práva.<sup>3</sup> Odlišné fungovanie právnych systémov, spôsobuje i odlišné fungovanie *Rule of Law* v jednotlivých systémoch práva. Odlišné fungovanie azda najviac ovplyvňuje odlišnosť subjektov a ich hierarchia v rámci vnútroštátneho, európskeho a medzinárodného práva.

Samotné *Rule of Law* je pojmom, ktorý sa rozvinul v podmienkach vnútroštátneho práva a až neskôr sa rozvinuli myšlienky aplikujúce *Rule of Law* aj na úroveň medzinárodného a európskeho práva. *Rule of Law* vo vnútroštátnom práve bolo rozvíjané ako koncepcia boja proti policajnému štátu, proti nadvláde panovníka (jeho vôle) nad zákonom,<sup>4</sup> teda boja *Rule of Men vs. Rule of Law*.<sup>5</sup> Na *Rule of Law* vo vnútroštátnom práve vplývajú najmä skutočnosti, že tento právny systém je postavený na vzťahu nadriadeného- štátu a podriadeného- občana (jednotlivca), ako aj na myšlienke rovnovážneho postavenia moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej.

Naopak, v podmienkach medzinárodného práva je potrebné uvažovať o *Rule of Law* v odlišnom chápaní, pretože je potrebné ho aplikovať v právnom systéme, kde sú základným subjektom štáty, ktorých vzťahy sú založené na právnej rovnosti. Na úrovni medzinárodného práva je potrebné vziať do úvahy i skutočnosť, že bez

<sup>1</sup> JUDr. Ludmila Pošiváková, PhD., Ústav európskeho práva a oddelenie medzinárodného práva, Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Príspevok vznikol v rámci riešenia grantovej úlohy APVV-0823-11 „Regionalizmus a jeho prínos pre všeobecné medzinárodné právo“.

<sup>2</sup> Autorka pracuje s anglo-americkým pojmom *Rule of Law*, ktorý je v súčasnosti ustálený aj v podmienkach Slovenskej právnej vedy, rovnako ako pojem právny štát, panstvo práva, či vláda práva.

<sup>3</sup> Klučka, J.: *Vláda práva (Rule of Law) v medzinárodnom práve*. In: *Právny obzor*, 95, č.2. 2012, s. 125- 136.

<sup>4</sup> Bröstl, A.: *Právny štát*. Košice: Medes s.r.o., 1995, s. 11- 19. ISBN: 80-967499-0-0.

<sup>5</sup> Clark, D.: *The many meanings of the Rule of Law*. [online] Dostupné na: <http://flip.uscschooloflaw.org/lawe506/documents/lawe506davidclarke.pdf>

ohľadu na snahy orgánov Organizácie Spojených národov,<sup>6</sup> v medzinárodnom práve neexistuje centrálny zákonodarný, výkonný či súdny orgán, ktoré by spoločne mohli zabezpečiť rovnováhu mocí na úrovni medzinárodného práva.<sup>7</sup>

Európske právo ako právny systém založený na supranacionálnej povahe Európskej únie je ďalšou oblasťou, kde *Rule of Law* funguje odlišne, na akomsi pomedzí vnútroštátneho a medzinárodného práva. Právo Európskej únie je integrálnou súčasťou právnych systémov jej členských štátov a ich súdy sú ním viazané. Základom tohto supranacionálneho právneho poriadku sú doktríny ako napr. doktrína prednosti a priameho účinku práva Európskej únie.<sup>8</sup> Európska únia svojim primárnym a sekundárnym právom udeľuje práva a povinnosti tak štátom, ako aj jednotlivcom, a rovnako, prostredníctvom súdneho systému Európskej únie, poskytuje i právnu ochranu pri porušení ich práv. Práve možnosti právnej ochrany pre štát, ako aj jednotlivca spôsobujú, že európske právo je právnym systémom, kde sú pre *Rule of Law*, jeho rozvoj a posilnenie, stanovené vhodnejšie podmienky, ako v rámci medzinárodného práva. Rovnako ako v iných právnych systémoch, aj v systéme Európskej únie panuje zvýšená pozornosť vo vzťahu k úlohe *Rule of Law*, najmä v oblasti ochrany ľudských práv ľudí žijúcich v Európskej únii i mimo nej, ekonomického rozvoja, slobody pohybu a vnútoro-vonkajšej súdržnosti v zmysle myšlienky- „čo sa stane v tretích krajinách, stane sa, resp. ovplyvní vývoj aj v rámci EÚ.“<sup>9</sup>

Zhrňujúci pohľad na *Rule of Law* a jeho postavenie či úlohu v Európskej únii poskytuje Súdny dvor v jednom zo svojich rozhodnutí, konkrétne vo veci C-303/05-Advocaten voor de Wereld (ods. 45), v ktorom zdôrazňuje základy Európskej únie postavené na *Rule of Law* a rešpekte k ľudským právam, tak ako vyplývajú z ústavných základov spoločných pre členské štáty, ako všeobecné princípy únijskeho práva. Inštitúcie sú subjektami preskúmania súladu ich aktov so zakladajúcimi zmluvami a všeobecnými právnymi princípmi, tak ako členské štáty, keď implementujú právo Únie.

## 2. Právny základ *Rule of Law* v rámci Európskej únie

Dávno pred tým ako bolo *Rule of Law* jasne zakotvené v zakladajúcich zmluvách (prvýkrát bolo *Rule of Law* výslovne zakotvené v preambule Maastrichtskej zmluvy z roku 1992), Súdny dvor EÚ vo svojom rozhodnutí vo veci „Les Verts“ zdôraznil, že Európska únia (vtedy ešte Európske hospodárske spoločenstvo) je „založená na *Rule of Law*, pretože jej členské štáty ani jej inštitúcie sa nemôžu

<sup>6</sup> Valné zhromaždenie v spolupráci s Komisiou OSN pre medzinárodné právo je možné za určitých podmienok prirovnať k legislatívnemu orgánu a Medzinárodný súdny dvor k súdnemu orgánu s centrálnym postavením na úrovni medzinárodného práva.

<sup>7</sup> Pre bližšiu analýzu fungovania *Rule of Law* na úrovni medzinárodného práva pozri napr.: Klučka, J.: Vláda práva (*Rule of Law*) v medzinárodnom práve, pozn. č. 2.; Pošiváková, L.: Kreovanie princípu *Rule of Law* v medzinárodnom práve. In: Akademické akcenty 2012, Bratislava: EUROKÓDEX, 2013, s. 27- 36.

<sup>8</sup> Observing the *Rule of Law* in the European union. [online] Dostupné na: [http://www.erasmuslawreview.nl/files/ELR\\_issue6\\_001.pdf](http://www.erasmuslawreview.nl/files/ELR_issue6_001.pdf)

<sup>9</sup> Promoting the *Rule of Law* in the European Union. FRA Symposium report, 4th Annual FRA Symposium, Vienna, 2013. [online] Dostupné na: <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-4th-annual-symposium-report.pdf>.

vyhnúť súdnemu prieskumu v prípade otázky, či opatrenia nimi prijaté sú v súlade s ustanovujúcou listinou, Zmluvou.<sup>10</sup> Toto rozhodnutie poukázalo na skutočnosť, že dodržiavanie *Rule of Law* nemá na starosti len Súdny dvor EÚ, ale rovnako i národné sudy, ktoré sa v takýchto prípadoch stávajú decentralizovanými „súdmi únie.“ *Rule of Law* teda nemá byť chránené len centrálné, inštitúciami únie a Súdny dvorom, ale povinnosť chrániť zmluvy a práva nimi udelené je vecou každého národného právneho systému. Preto je riadne fungovanie národných súdnych systémov, nezávislosť národných súdov, ich efektívnosť a kvalita, základom pre riadne fungovanie celej únie, a teda všetky členské štáty sa majú zaujímať o súdny systém v iných členských štátoch.<sup>11</sup>

V súčasnosti sa na *Rule of Law* odvoláva napr. čl. 2 a 7 Zmluvy o Európskej únii, jej preambula, ako aj preambula Charty základných práv Európskej únie, a rovnako i čl. 49 Zmluvy o Európskej únii, ktorý stanovuje rešpekt k *Rule of Law* ako predpoklad členstva v Európskej únii.

Zatiaľ čo čl. 2 ZEU vyjadruje len demonštratívne základy únie postavené na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, *Rule of Law* a pod., čl. 7 stanovuje konkrétne možnosti, ako postupovať v prípade, ak je členský štát zodpovedný za vážne alebo pretrvávajúce porušenie hodnôt uvedených v čl. 2. Možnou sankciou za takéto porušenie hodnôt, na ktorých je únia postavená, teda aj *Rule of Law*, je rozhodnutie Rady o pozastavení určitých práv vyplývajúcich z uplatňovania zmlúv pre príslušný členský štát, vrátane hlasovacieho práva zástupcu vlády daného štátu na zasadnutiach Rady, pričom túto sankciu je možné využiť nie len v oblastiach upravených únijským právom, ale rovnako aj v oblastiach spadajúcich do výlučnej právomoci členských štátov.<sup>12</sup>

### 3. Princípy *Rule of Law* v rámci Európskej únie

V úvode tejto kapitoly je vhodné uviesť, že konkrétny výpočet princípov *Rule of Law* neexistuje ani vo vnútroštátnom práve, ktoré je možné považovať za kolísku myšlienok o *Rule of Law*. Hoci medzi princípy *Rule of Law* charakteristické pre vnútroštátne právo zaradujeme najmä záruky základných práv a slobôd, legitimitu a legalitu, suverenitu ľudu, deľbu moci a systém vzájomných bŕzd a rovnováh, zvrchovanosť ústavy a zákona, a právnu istotu,<sup>13</sup> ich konečné stanovenie nie je možné vzhľadom na neustály rozvoj práva a oblastí, ktoré právo upravuje. V podmienkach Európskej únie je skúmanie princípov *Rule of Law* o to zložitejšie, že obsah týchto princípov sa mení aj v závislosti od ústavných systémov jednotlivých členských štátov Európskej únie.

<sup>10</sup> Vec 294/83 „Les Verts“/Európsky parlament, odsek 23.

<sup>11</sup> Reding, V.: The EU and the *Rule of Law* – What next? [online] Dostupné na: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-677\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm)>.

<sup>12</sup> CEPS policy brief: Carrera, S., Guild, E., Hernanz, N.: *Rule of Law* or rule of thumb? A New Copenhagen Mechanism for the EU, s. 18. [online] Dostupné na: [http://www.ceps.eu/system/files/No%20303%20Copenhagen%20Mechanism%20for%20Fundamental%20Rights\\_0.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/No%20303%20Copenhagen%20Mechanism%20for%20Fundamental%20Rights_0.pdf).

<sup>13</sup> Brösl, A.: *Právny štát*. Košice: Medes s.r.o., 1995, s. 16. ISBN 80-967499-0-0.



Podľa Tridimasa<sup>14</sup> do kategórie princípov vyplývajúcich z *Rule of Law* zaradujeme ochranu ľudských práv, rovnosť, proporcionalitu, právnu istotu, ochranu legitímnych očakávaní a právo na obhajobu. Tieto princípy sa snaží objasniť znakmi týchto princípov. Sú odvodené Súdnym dvorom EÚ zo základnej premisy, že právny poriadok Európskej únie (v tom čase Spoločenstva) je založený na *Rule of Law*. Primárne boli odvodené zo zákonov členských štátov a použité na doplnenie a upresnenie zakladajúcich zmlúv, teda najmä na základe nevyhnutnosti vyplniť medzery písaného práva. Je možné priradiť ich do kategórie, ktorá predchádzala písanému právu v tých ustanoveniach zakladajúcich zmlúv, ktoré sa chápu ako ich konkrétne vyjadrenie. Ich význam ako prameňa úijného práva sa prejavuje v podmienkach pozitívneho práva, kde predstavujú významné obmedzenia politickej sily inštitúcií únie a členských štátov, a ako súdne vyvinuté pravidlá dokazujú kreatívnu funkciu Súdneho dvora EÚ, ako aj jeho prínos k rozvoju Európskej únie zo supranacionálnej organizácie na „konštitučný poriadok štátov“. Sú to princípy verejného práva, vyvinuté za účelom ochrany jednotlivca a najmä na zaistenie, že inštitúcie únie a národné orgány konajú v rámci rozsahu *Rule of Law*.

Demonštratívny výpočet princípov *Rule of Law* v podmienkach Európskej únie je možné nájsť aj v rozhodnutiach Súdneho dvora Európskej únie, ktorý upresňuje obsah a význam *Rule of Law* ako spoločnej hodnoty Európskej únie v súlade s čl. 2 Zmluvy o Európskej únii. O túto jeho činnosť sa opiera i Komisia pri predkladaní komunikácie Európskemu parlamentu a Rade za účelom vytvorenia nového rámca pre posilnenie *Rule of Law*, o ktorom pojednávame nižšie. Medzi takto stanovené princípy zaradujeme princíp legality, právnej istoty, zákaz ľubovôle výkonnej moci, nezávislý a efektívny súdny prieskum, právo na spravodlivý súdny proces, deľbu moci a rovnosť pred zákonom.<sup>15</sup>

Na ilustráciu významu týchto princípov pre koexistenciu únie a členských štátov venujeme pár slov princípu legality, ktorý vplýva najmä na vzťah únie a členských štátov, resp. ich kompetencie pri tvorbe práva, a tvorí tak základ fungovania únie. *Rule of Law* sa nevzťahuje len na proces aplikácie práva, ale najmä na jeho tvorbu, teda tvorbu úijného práva. Tento aspekt *Rule of Law* môže byť označený ako princíp ústavnej legality (zákonnosti) aktov únie. Ústavná legalita môže byť chápaná v negatívnom a pozitívnom zmysle. Negatívnu legalitu charakterizuje prvenstvo zakladajúcich zmlúv, teda každý akt pripočítateľný únii musí rešpektovať, byť v súlade, s normami vyššej právnej sily. Každý akt sekundárneho práva musí byť v súlade so všetkými ustanoveniami zakladajúcich zmlúv a rovnako hodnotenými všeobecnými právnymi princípmi. Takto chápaná negatívna legalita stanovuje prísnu vnútornú hierarchiu úijného právneho poriadku. Princíp legality chráni členské štáty, pretože kompetencia ústavného rozvoja, zmeny, či doplnenia revíznym postupom je rezervovaná pre členské štáty

<sup>14</sup> Tridimas, T.: *The General Principles of EU Law* (Second edition). Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 4, 6. ISBN: 978-0-19-925806-2.

<sup>15</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the *Rule of Law* (Strasbourg, 11.3.2014, COM (2014). [online] Dostupné na: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_2014\\_158\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf)

konajúce spoločne (čl. 48 a 49 ZEU). Prísna normativita zmlúv nemôže byť dočasne pozastavená neformálnymi dohodami a ani konštantná prax orgánov EÚ nemôže anulovať alebo prevážiť primárne právo. Rovnako i právo tvorené jednomyselnými rozhodnutiami Rady musí byť v súlade s primárnym právom, chrániac tak národné parlamenty pred dynamikou ich vlád konajúcich spoločne na supranacionálnej úrovni.<sup>16</sup> Európska únia je, okrem iného, nositeľom verejnej autority, keďže má jednostrannú moc zaväzovať. Táto moc je konštituovaná vo svojej podstate princípom pozitívnej legality, tiež známej ako zásada prenesených právomocí alebo princíp obmedzenej alebo pripísanej kompetencie (*principle of conferral or principle of limited or attributed competences*). Na jej základe, každý akt sekundárneho práva musí mať právny základ, ktorý je možné vysledovať späť v zakladajúcich zmluvách. Princíp negatívnej a pozitívnej legality sa nelíši v dôsledkoch porušenia, pretože v oboch prípadoch môže súd vyhlásiť neplatnosť dotknutého aktu.<sup>17</sup>

Princípy, o ktoré sa opiera *Rule of Law* v rámci Európskej únie, je možné odvodiť i z rozhodovacej praxe Súdneho dvora, ktorý plní výkladovú funkciu vo vzťahu k právu únie. Princíp legality, obsahujúci transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralistický proces prijímania zákonov, zachytil Súdny dvor vyjadrením, že v spoločnosti, ktorá sa riadi *Rule of Law*, musí byť dodržiavanie legality (zákonnosti) riadne zaistené (C-496/99 P- Komisia/ CAS Succhi di Frutta, ods. 63). Právna istota, požadujúca jasnosť a predvídateľnosť, ako aj zákaz retroaktivity zákonov, nachádza svoje vyjadrenie vo vete, že účinok únijnej legislatívy musí byť jasný a predvídateľný pre jeho subjekty (Spojené veci 212-217/80- Amministrazione delle finanze dello stato/Srl Meridionale Industria Salumi a iní, ods. 10). Pokiaľ ide o zákaz ľubovôle výkonnej moci, akýkoľvek zásah verejných orgánov do sféry súkromných aktivít akejkolvek osoby musí mať právny základ a musí byť odôvodnené na základe práva a teda vo všetkých právnych systémoch členských štátov musí byť poskytnutá ochrana proti ľubovoľnému alebo neprimeranému zásahu. Potreba takejto ochrany musí byť uznaná ako všeobecný princíp práva únie (Spojené veci 46/87 a 227/88- Hoechst AG/Komisia, ods. 19). Princíp nezávislého a efektívneho súdneho prieskumu potvrdzuje možnosť, nárok jednotlivca na efektívnu súdnu ochranu práv, ktorý získava na základe úijného práva. Právo na takúto ochranu je jedným zo základných princípov práva prameniacy v ústavných tradíciách spoločných pre členské štáty, zakotvený i v čl. 6 a 13 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (C-50/00 P- Unión de Pequeños Agricultores/Rada, ods. 39). Spojenie medzi právom na spravodlivý proces a oddelenosť moci je vyjadrené vo všeobecnom princípe úijného práva, na základe ktorého má každá osoba právo na spravodlivý proces, vrátane práva na súd, ktorý je nezávislý obzvlášť od výkonnej moci (Spojené veci C-174/98 P a C-189/98 P- Holandsko a Van der Wal/Komisia, ods. 17). Právo Európskej únie nebráni súčasnému výkonu

<sup>16</sup> Von Bogdandy, A., Bast, J.: Principles of European Constitutional Law (Second Revised Edition). Oxford: Hard Publishing Ltd, 2010, s. 33, 34, 35. ISBN: 978-1-84113-822-0.

<sup>17</sup> Von Bogdandy, A., Bast, J.: Principles of European Constitutional Law (Second Revised Edition). Oxford: Hard Publishing Ltd, 2010, s. 35. ISBN: 978-1-84113-822-0.

zákonodarnej, výkonnej a súdnej funkcie za predpokladu, že tieto funkcie sú vykonávané v súlade s princípom del'by moci, ktorá charakterizuje fungovanie *Rule of Law* (C-279/09 DEB, ods. 58). Rovnosť pred zákonom ako princíp práva Európskej únie bol rovnako Súdny dvorom potvrdený ako všeobecný princíp práva EÚ zakotvený v čl. 20 a 21 Charty základných práv Európskej únie (C-550/07 P- Akzo Nobel Chemicals a Akros Chemicals/Komisia, ods. 54).<sup>18</sup>

#### 4. Význam *Rule of Law* pre Európsku úniu

*Rule of Law* smeruje k vytvoreniu istoty, že verejná moc je vykonávaná v rámci obmedzení stanovených právom v súlade s hodnotami demokracie a základných práv, a pod kontrolou nezávislých a nestranných sudcov. *Rule of Law* je podľa Európskej komisie základným princípom prameňom zo spoločných ústavných tradícií členských štátov Európskej únie a jednou zo základných hodnôt, na ktorých je EÚ postavená. Dôvera všetkých európskych občanov a orgánov vo fungujúcej *Rule of Law* je podstatná najmä pre ďalší rozvoj Európskej únie na „oblasť slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bez vnútorných hraníc,“ tak ako to predpokladá čl. 3 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii či čl. 67 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. *Rule of Law* je podľa Európskej komisie nie len predpokladom ochrany všetkých základných hodnôt stanovených v čl. 2 ZEU, ale rovnako i predpokladom dodržiavania všetkých práv a záväzkov vyplývajúcich zo zakladajúcich zmlúv a medzinárodného práva.<sup>19</sup>

Z pohľadu Európskej únie je *Rule of Law* dôležité najmä z dôvodu, že v procese „ústavnej rekonštrukcie“ sa *Rule of Law* zdá byť dôležitým prvkom presadzujúcim jednotu. *Rule of Law* bolo prvým klasickým ústavným princípom, na ktorom mala byť Európska únia (predtým Spoločenstvo) založená. J.H. Kaiser v roku 1964 programovo vyhlásil, že tvorba Európskeho štátu založeného na *Rule of Law* je „úlohou našej doby“.<sup>20</sup> *Rule of Law* je základom pre integráciu, ktorá predstavuje osobitosť z pohľadu medzinárodného práva. Umožňuje ústavný výklad judikatúry Súdneho dvora, ktorá je od 60. rokov 20. storočia zameraná na upresňovanie<sup>21</sup> integračného procesu a osamostatňovanie únijného práva od politických a správnych subjektov.

<sup>18</sup> Spracované podľa: Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the *Rule of Law*. [online] Dostupné na: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_2014\\_158\\_annexes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_annexes_en.pdf)

<sup>19</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the *Rule of Law* (Strasbourg, 11.3.2014, COM (2014). [online] Dostupné na: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_2014\\_158\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf)

<sup>20</sup> Kaiser, J. H.: Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1, 1966, č. 23, s. 33. Citované podľa: Von Bogdandy, A., Bast, J.: Principles of European Constitutional Law (Second Revised Edition). Oxford: Hard Publishing Ltd, 2010, s. 28. ISBN: 978-1-84113-822-0.

<sup>21</sup> Veľmi zjednodušený preklad ang. termínu „juridification“, ktorého definícia je v súčasnosti nejasná.

## 5. Posilňovanie *Rule of Law* vo vnútri Európskej únie

Ak má *Rule of Law* predstavovať základ právneho systému, ktorý sa snaží chrániť práva občanov pred svojvoľným a nezákonným používaním vládnej moci,<sup>22</sup> veľmi dôležitým znakom tohto právneho systému bude intenzita tejto ochrany poskytovaná súdnymi orgánmi daného orgánu, či už štátneho alebo v rámci organizácie, teda Európskej únie. Súdny dvor Európskej únie vo veci „Kadi“<sup>23</sup> uviedol, že Európska únia (vtedy ešte Spoločenstvo) je založená na *Rule of Law*, preto sa jej členské štáty, ako aj jej inštitúcie, nemôžu vyhnúť preskúmaniu súladu ich aktov so základnou listinou, Zmluvou o Európskej únii, ktorá založila ucelený systém opravných prostriedkov a procesov vytvorených na to, aby umožnili Súdnu dvoru EÚ preskúmať legalitu aktov týchto inštitúcií.

Najväčším prínosom pre posilnenie *Rule of Law* v podmienkach Európskej únie, v porovnaní s podmienkami v medzinárodnom práve, je možnosť, či povinnosť využiť prostriedky súdnej moci Európskej únie. V prípade konania o porušení zmluvnej povinnosti členským štátom podľa čl. 258-260 ZFEU je možné použiť súdny mechanizmus na uplatnenie zodpovednosti štátu v prípade nesplnenia povinnosti, vyplývajúcej mu z členstva v únii, čo je veľkým posunom oproti statusu štátu v medzinárodnom práve, kde funguje len fakultatívna právomoc súdnych orgánov.

Významnú úlohu zohráva súdny systém Európskej únie taktiež v oblasti prieskumu aktov inštitúcií únie, konkrétne rezolúcií Bezpečnostnej rady OSN, najmä v súvislosti s ochranou jednotlivca. Články 263 a 264 ZFEU<sup>24</sup> upravujú možnosť podať žalobu o neplatnosť nariadení ukladajúcich obmedzujúce opatrenia (poväčšine opierajúcu sa o nedostatočné odôvodnenie, resp. tajné zaradenie na zoznam osôb, ktoré majú byť sankcionované z dôvodu podpory alebo účasti na teroristických útokoch). Fyzické a právnické osoby tak majú oprávnenie podať žalobu o neplatnosť aktu na Súdny dvor Európskej únie, a to proti aktom, ktoré sú určené priamo im alebo ktoré sa ich priamo alebo osobne týkajú, prípadne voči regulačným aktom, ktoré sa ich týkajú priamo, a nevyžadujú vykonávacie opatrenia. Súdny dvor EÚ teda má právomoc rozhodovať o žalobách, ktorými sa preskúmava zákonnosť rozhodnutí upravujúcich reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré boli prijaté na základe hlavy V kapitoly 2 ZEÚ.

Veľkým prínosom v oblasti výkonu rezolúcií Bezpečnostnej rady OSN orgánmi EÚ je rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci „Kadi 2“,<sup>25</sup> na základe ktorého Všeobecný súd EÚ začal vo svojich konaniach iniciovaných osobami zapísanými na sankčný zoznam v dôsledku výkonu sankcií, rušiť akty Rady EÚ nariaďujúce obmedzujúce opatrenia vo forme zmrazenia finančných prostriedkov týchto osôb, ak nemal súd

<sup>22</sup> Yu, H., Guernsey, A.: What is the *Rule of Law*? [online] Dostupné na: <http://freedom-school.com/law/what-is-the-rule-of-law.html>

<sup>23</sup> Spojené veci C-402/05 P a C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia, odsek 281.

<sup>24</sup> Zmluva o fungovaní Európskej únie, Úradný vestník Európskej únie 2008/C 115/01 z 9. mája 2008, oznámenie MZV č. 486/2009 Zb. o uzavretí Lisabonskej zmluvy, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o Európskej únii a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva.

<sup>25</sup> Spojené veci: C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P.

alebo dotknuté osoby dostatok informácií, ktoré by ich zaradenie na zoznam dostatočne odôvodňovali.<sup>26</sup>

Ak by Európska únia pristúpila k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, mohli by sme uvažovať o ďalšom mechanizme ochrany jednotlivca prostredníctvom sťažností na Európsky súd pre ľudské práva. Boli by sme tak svedkami ďalšieho spôsobu dopĺňania sa regionálnych organizácií, snád' v prospech postavenia a ochrany jednotlivca.

## 6. Nový právny rámec na posilnenie Rule of Law v rámci Európskej únie

Nový právny rámec je výsledkom bohatej diskusie ohľadom Rule of Law v rámci Európskej únie. Spustili ju najmä skutočnosti odohrávajúce sa v členských štátoch prechádzajúcich krízou Rule of Law. Ako príklad je možné uviesť rozhodnutie francúzskej vlády o repatriácii Rómov pochádzajúcich z Rumunska a Bulharska, ktorí nemali ani bydlisko, ani pracovné povolenie, naspäť do krajiny pôvodu, či novú ústavu Maďarska z roku 2011 alebo ústavnú krízu Rumunska v roku 2012, kde novozvolená vláda, pokúšajúca sa zbaviť prezidenta Traiana Basescu moci, odmietla dodržiavať rozhodnutie ústavného súdu štátu, ktorým bolo potvrdené, že referendum na obvinenie prezidenta nedosiahlo potrebné kvórum.

Azda najväčšiu odozvu získal príhovor<sup>27</sup> podpredsedníčky Vivian Reding v septembri 2013. Skutočnosti spôsobujúce Rule of Law krízu (o ktorých pojednávame vyššie) sú podľa nej dôvodom nevyhnutnosti nového mechanizmu chrániaceho Rule of Law, aby sa tak predišlo porušeniu spoločných hodnôt únie národnými vládami. Mal by vyplniť medzeru medzi konaním o porušení povinnosti na základe čl. 258 Zmluvy o fungovaní EÚ, ktorý je príliš jemný, a procesom podľa čl. 7 ZEU, ktorý je podľa nej príliš ťažké zvládnuť.<sup>28</sup> Keďže akýkoľvek zásah do riadneho fungovania Rule of Law v jednom z členských štátov zasahuje do jadra národnej suverenity, nový mechanizmus vytvorený pre ochranu Rule of Law v rámci Európskej únie musí podľa jej slov zachovať legitimitu, tak ako je zachovaná legitimita, ak hovoríme o konaní o porušení povinnosti (infringement proceedings), v rámci ktorého sa členské štáty rozhodli urobiť z komisie nezávislého ochrancu zmlúv, ktoré podpísali a ratifikovali.

Navrhla preto niekoľko riešení, prostredníctvom ktorých by bolo možné posilniť Rule of Law v podmienkach Európskej únie. Podľa nej by napomohlo rozšírenie právomocí Súdneho dvora EU vo vzťahu k čl. 2 ZEU, umožňujúc tak súdu pojednávať o prípadoch údajného porušenia princípu Rule of Law, rozšírenie mandátu Agentúry Európskej únie pre základné práva (FRA),<sup>29</sup> ktorá v súčasnosti nemá možnosť prehodnotiť alebo kritizovať konanie členských štátov v rámci ich

<sup>26</sup> General Court of the European Union: Press Release No 99/13.

<sup>27</sup> Reding, V.: The EU and the Rule of Law – What next? [online] Dostupné na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-677\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm).

<sup>28</sup> Cornides, J.: The European Union: Rule of Law or Rule of Judges? [online] Dostupné na: <http://www.ejiltalk.org/the-european-union-rule-of-law-or-rule-of-judges/>.

<sup>29</sup> Agentúra Európskej únie pre základné práva. [online] Dostupné na: [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/policy\\_agencies/fra/index\\_sk.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/fra/index_sk.htm).

výlučnej kompetencie, a taktiež zrušiť čl. 51 Charty základných práv EÚ,<sup>30</sup> ktorý obmedzuje rozsah jej aplikácie na inštitúcie a orgány únie s ohľadom na princíp subsidiarity a na členské štáty, len keď implementujú právo únie. Podľa názoru Cornidesa,<sup>31</sup> tieto opatrenia by však spôsobili viac problémov, ako by vyriešili, pretože by udelili nadmernú silu súdnym inštitúciám únie, v dôsledku čoho by odobrali suverenitu členským štátom.

Bývalý predseda Európskej komisie José Manuel Durao Barroso<sup>32</sup> pri úvahách nad potrebou posilniť mechanizmus chrániaci *Rule of Law* prostredníctvom práva únie uviedol, že *Rule of Law* je jedným zo základných pilierov Európskej únie. Komisia zohráva rozhodujúcu úlohu pri dodržiavaní *Rule of Law* ako ochranca zakladajúcich zmlúv, a preto je žiaduce vytvoriť lepší rámec, ktorý by umožnil Komisii zasiahnuť v prípadoch vážneho a systematického porušovania *Rule of Law* v členskom štáte. Rovnako sa k nemu pridáva i Viviane Reding,<sup>33</sup> podpredsedníčka Európskej Komisie, ktorá označuje dodržiavanie *Rule of Law* ako predpoklad ochrany všetkých ostatných základných hodnôt, na ktorých bola únia založená. Ak má byť Komisia ochrancom zakladajúcich zmlúv, musí byť aj ochrancom *Rule of Law*. Rovnako však na druhej strane uviedla,<sup>34</sup> že potom ako sa určitý štát stane členským štátom únie, únia nemá žiadny nástroj na preskúmanie toho, či *Rule of Law* a nezávislosť súdnictva ešte stále požívajú všeobecný rešpekt v danom štáte.

Vytvorením nového rámca pre posilnenie *Rule of Law*, ktorý bol predstavený v marci 2014, sa prejavuje snaha Európskej komisie poskytnúť jasnosť, a teda aj predvídateľnosť, pokiaľ ide o opatrenia voči štátom, ktoré by únia mala prijať v budúcnosti, a aby zároveň zabezpečila, že so všetkými členskými štátmi sa bude zaobchádzať rovnako.<sup>35</sup>

Nový právny rámec chrániaci *Rule of Law* Európskej únie by mal podľa návrhu Komisie predstavovať doplnok procesu zakotveného v čl. 7 pri závažnom porušení alebo ohrození hodnôt, na ktorých je EÚ postavená. Mal by zabezpečiť skorý varovný nástroj umožňujúci Komisii vstúpiť do dialógu s členským štátom za účelom prevencie vystupňovania systematického porušovania *Rule of Law*. Tento právny rámec by mal byť spustený v podmienkach systematického „zrútenia štátu“, ktoré nepriaznivo ovplyvňuje integritu, stabilitu a riadne fungovanie inštitúcií a mechanizmov vytvorených na národnej úrovni pre ochranu *Rule of Law*. Mal by byť aplikovaný rovnakým spôsobom voči všetkým členským štátom

<sup>30</sup> Charta základných práv Európskej únie, Ú.v. C 303, 14. decembra 2007). [online] Dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:303:FULL&from=SK>.

<sup>31</sup> Cornides, J.: The European Union: *Rule of Law* or Rule of Judges? [online] Dostupné na: <http://www.ejiltalk.org/the-european-union-rule-of-law-or-rule-of-judges/>.

<sup>32</sup> Remarks by President Barroso on the future of Justice and Home affairs and the *Rule of Law* initiative. [online] Dostupné na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-204\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-204_en.htm).

<sup>33</sup> Príhovor podpredsedníčky Európskej komisie Vivian Reding: The EU and the *Rule of Law*- What next? [online] Dostupné na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-677\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_cs.htm).

<sup>34</sup> Plenary Session of the European Parliament, 11 September 2012: Council and Commission statements- Political situation in Romania, Annex III. [online] Dostupné na: [http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/09/10/EU\\_91069/imfname\\_10374651.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/09/10/EU_91069/imfname_10374651.pdf).

<sup>35</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the *Rule of Law* (Strasbourg, 11.3.2014, COM (2014). [online] Dostupné na: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_2014\\_158\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf).

a ako sme uviedli už vyššie, mal by predstavovať nástroj skorého varovania v prípade porušenia *Rule of Law*, slúžiaci na to, aby Komisia v rámci dialógu s dotknutým členským štátom mohla nájsť riešenia a vyhla sa tak procesu zakotvenému v čl. 7 ZEU.<sup>36</sup>

Samotný proces skorého varovania by mal prebiehať na troch úrovniach.<sup>37</sup> Prvá úroveň by spočívala v posúdení situácie Európskou komisiou, ktorá by zozbierala a preskúmala všetky relevantné informácie. Následne by ich posúdila a v prípade, že by dospela k názoru, že skutočne dochádza k vážnemu porušeniu *Rule of Law* členským štátom, zaslala by mu svoj názor o stave *Rule of Law* v danom štáte ako varovanie a odôvodnila by svoje obavy. Členský štát by následne mal právo vyjadriť sa k jej názoru. Ak by situácia nebola uspokojujúco vyriešená, pristúpilo by sa k druhej úrovni, kedy by komisia vydala *Rule of Law* odporúčanie na riešenie identifikovaného problému v stanovenom časovom limite, v rámci ktorého by členský štát mal povinnosť oboznámiť komisiu s prijatými krokmi na vyriešenie danej situácie. Odporúčania Komisie by mali verejný charakter. V rámci tretej úrovne by komisia monitorovala nasledovanie jej odporúčaní členským štátom, pričom ak by neboli vykonané uspokojivo alebo včas, uchýlila by sa k mechanizmu stanovenému v čl. 7 ZEU. Celý proces by teda mal byť založený na neustálom dialógu medzi komisiou a dotknutým členským štátom.

## 7. Posilňovanie *Rule of Law* v rámci Európskej únie už existujúcimi nástrojmi (Riešenie systematických nedostatkov *Rule of Law* v Európskej únii)

Hoci čl. 7 ZEU umožňuje pristúpiť k sankčnému mechanizmu pri porušení hodnôt stanovených v čl. 2 ZEU, k jeho aplikácii zatiaľ nedošlo a zdá sa, že orgány EÚ sa ho zdráhajú vôbec použiť. Preto sa medzi orgánmi EÚ prejavuje potreba, ako sme už vyššie uviedli, vytvoriť ďalší mechanizmus na podporu a presadenie *Rule of Law* vo vnútri EÚ. Príkladom môže byť aj EU Justice Scoreboard, akási hodnotiaci tabuľka vo forme informačného nástroja, ponúkajúca porovnateľné hodnoty súdnych systémov členských štátov EÚ, ktorá by mala slúžiť na podporu dialógu o efektívite národných súdnych systémov.<sup>38</sup>

Na podporu a presadenie hodnôt spojených s *Rule of Law* je však možné využiť aj už existujúce nástroje, ktoré síce nie sú priamo používané s odkazom na hodnoty stanovené v čl. 2 ZEU, no podľa Bogdandyho a Ioannidisa sú veľmi účinné, pretože sú neobyčajnou reakciou na neobyčajné problémy spojené s danými hodnotami.<sup>39</sup> Hovoríme tak o mechanizme „spolupráce a overovania“ pre bulharské a rumunské

<sup>36</sup> European Commission presents a framework to safeguard the *Rule of Law* in the European Union. [online] Dostupné na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-237\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_en.htm).

<sup>37</sup> Pozri schému: Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Annex II. [online] Dostupné na: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_2014\\_158\\_annexes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_annexes_en.pdf).

<sup>38</sup> EU Justice Scoreboard. [online] Dostupné na: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm).

<sup>39</sup> Bogdandy, von A., Ioannidis, M.: Systemic deficiency in the *Rule of Law*: What it is, what has been done, what can be done. In: *Common Market Law Review*, 51, 2014, s. 84 -93.

inštitúcie,<sup>40</sup> programoch pre ekonomické prispôsobovanie členských štátov prijímajúcich finančnú pomoc, a koncepte „systematického porušovania“ vytváraného Súdnym dvorom EÚ s cieľom určiť zodpovednosť za žiadateľov o azyl.

Po pristúpení Bulharska a Rumunska do Európskej únie v roku 2007, tieto dva štáty vykazovali aj naďalej významné nedostatky v oblastiach súdnej reformy, korupcie a organizovaného zločinu. S úmyslom pomôcť týmto štátom vytvoriť efektívny správny a súdny systém, ako podmienku členstva, a umožniť ich občanom plné užívanie práv občanov EÚ, bol vytvorený špeciálny „mechanizmus spolupráce a overovania“ (Cooperation and Verification Mechanism- CVM).<sup>41</sup> Pri porušení jeho podmienok môže prijať Komisia ochranné opatrenia podľa čl. 37 a 38 Zmluvy o pristúpení.<sup>42</sup>

Ďalším príkladom je finančná pomoc členským štátom EÚ poskytovaná inými členskými štátmi alebo novoustanovenými európskymi mechanizmami, ako je Európsky nástroj finančnej stability<sup>43</sup> a Európsky stabilizačný mechanizmus,<sup>44</sup> ktorá je podmienená preukázateľnými politickými opatreniami. Jej výplata sa uskutočňuje len na základe potvrdenia trojice úradníkov vymenovaných Komisiou, ECB a MMF o tom, že boli splnené podmienky. Tieto podmienky sú obsiahnuté v tzv. „programoch ekonomického prispôsobenia“,<sup>45</sup> pričom sú poväčšine zamerané na obnovenie platobnej bilancie domácich ekonomík a posilňovanie ich medzinárodnej konkurencieschopnosti. Okrem stanovovania podmienok zvyšujúcich tlak na národné vlády, aby prijímali reformy posilňujúce *Rule of Law*, ďalším príkladom môže byť i špeciálny mechanizmus zameraný na aktívnu podporu budovania kapacít v Grécku, tzv. Pracovnú skupinu pre Grécko (Task Force for Greece- TFGR),<sup>46</sup> ako sub-divíziu Európskej komisie, založenú v Bruseli s úradmi v Aténach. Jej úlohou je určiť a koordinovať technickú pomoc, ktorú Grécko potrebuje na dosiahnutie štrukturálnych reforiem, prostredníctvom spolupráce s inými členskými štátmi EÚ, Európskou komisiou, MMF, a inými organizáciami.

Rozhodovacia činnosť súdneho dvora EÚ prispieva v silnej miere k posilňovaniu *Rule of Law* vo vzťahoch medzi členskými štátmi. Príkladom môže byť prípad N.S. a iní proti SSHD (Spojené veci C- 411/10 a C-493/10 N.S. proti Secretary of State for the Home Department a M.E. a iní proti Refugee Applications Commissioner a Minister for Justice, Equality and Law Reform). Súdny dvor EÚ mal v rámci prejudiciálneho konania podať výklad čl. 3 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č.

<sup>40</sup> Hodnotenie prebiehajúceho pokroku v Bulharsku a Rumunsku. [online] Dostupné na: [http://ec.europa.eu/cvm/index\\_sk.htm](http://ec.europa.eu/cvm/index_sk.htm).

<sup>41</sup> The reports on progress in Bulgaria and Romania. [online] Dostupné na: [http://ec.europa.eu/cvm/progress\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm).

<sup>42</sup> Bližšie pozri: Commission Decision, C(2006)6570, Commission Decision, C(2006)6569.

<sup>43</sup> About European Financial Stability Facility. [online] Dostupné na: <http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm>.

<sup>44</sup> About the European Stability Mechanism. [online] Dostupné na: <http://www.esm.europa.eu/>.

<sup>45</sup> Príkladom môže byť finančná pomoc poskytnutá Portugalsku: Programme for Portugal. [online] Dostupné na: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/portugal/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/portugal/index_en.htm).

<sup>46</sup> The Commission's Task Force for Greece (TFGR). [online] Dostupné na: <http://ec.europa.eu/avservices/photo/photoByMediaGroup.cfm?sitelang=en&mgid=635>.



343/2003 z 18.februára 2003 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (Ú.v. EÚ L 50, s. 1; Mim. Vyd. 19/006, s. 109), výklad základných práv Európskej únie priznaných v čl. 1, 4, 18, 19 ods. 2 a čl. 47 Charty základných práv Európskej únie, a výklad Protokolu (č. 30) o uplatňovaní Charty na Poľsko a Spojené kráľovstvo [(Ú.v. EÚ C 83, 2010, s. 313)]. Tento návrh bol podaný v rámci sporu žiadateľov o azyl, ktorí mali byť vrátení do Grécka. Prípado začal odvolaním pána N.S. proti rozhodnutiu orgánov Spojeného kráľovstva (ktoré bolo zodpovedným členským štátom na prešetrovanie jeho žiadosti o azyl) o jeho prevezení naspäť do Grécka, ktoré bolo považované za členský štát, v ktorom nie je jasné, či systematické nedostatky v azylovom konaní a v prijímaní podmienok pre azylantov nespôsobujú vážne dôvody pre domnienku, že azylant bude vystavený reálnemu riziku neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania. Je zaujímavé najmä to, že súd sa jasne zameriava na systematický charakter nedostatkov, vedúcich k systémovému porušovaniu európskych základných práv. Tento prístup je v súčasnosti formálne zakotvený i v sekundárnom práve EÚ, a to po prijatí Nariadenia Dublin III<sup>47</sup> v júni 2013, konkrétne v čl. 3 ods. 2.<sup>48</sup>

Aj na základe týchto príkladov sa tak môžeme prikloniť k názoru, že už aj v súčasnosti existujúce mechanizmy prispievajú vo vysokej miere k posilneniu, resp. znovunastoleniu *Rule of Law* v členských štátoch Európskej únie.

## 8. Posilňovanie *Rule of Law* na polceste do Európskej únie

O posilňovaní *Rule of Law* na pol ceste môžeme hovoriť v prípade stanovenia Kodanských kritérií,<sup>49</sup> ktoré musia splniť štáty v úmysle stať sa členským štátom Európskej únie. Mohli by sme ich zaradiť aj do kapitoly pojednávajúcej o posilňovaní *Rule of Law* v Európskej únii, no nie je zaručené, že štát prijímajúci rôzne reformy smerujúce k splneniu týchto kritérií sa naozaj členským štátom aj stane. Ak teda nakoniec do Európskej únie nevstúpi, aj napriek tomu, že prijal potrebné reformy na posilnenie *Rule of Law* v krajine, šlo by o posilnenie *Rule of Law* mimo Európsku úniu.

Kritériá stanovené na zasadnutí Európskej rady v Kodani v roku 1993 boli vytvorené najmä v súvislosti so zámerom rozšíriť Európsku úniu o krajiny strednej a východnej Európy, teda bývalého sovietskeho bloku, ktoré boli poznačené komunistickým režimom. Okrem geografickej požiadavky stanovenej v čl. 49 ZEU, že krajina uchádzajúca sa o členstvo v EÚ musí byť európskou krajinou a musí rešpektovať hodnoty uvedené v čl. 2 ZEU, do prijatia kodanských

<sup>47</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26.júna 2013, ktorým sa ustanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov.

<sup>48</sup> Bližšie pozri: Bogdandy, von A., Ioannidis, M.: Systemic deficiency in the *Rule of Law*: What it is, what has been done, what can be done. In: Common Market Law Review, 51, 2014, s. 84 -93.

<sup>49</sup> European Council in Copenhagen, 21- 22 June 1993: Conclusions of Presidency, ods. 7. [online] Dostupné na: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf).

kritérií neexistovali jasne stanovené kritériá pre získanie členstva v EÚ. Predstavujú jeden zo spôsobov, ako zistiť a určiť dodržiavanie hodnôt stanovených v čl. 2 ZEU ešte pred prístupom do EÚ, a tak zaručiť, že všetky členské štáty Európskej únie tento článok spĺňajú. Majú teda zaistiť, že všetci noví členovia Európskej únie rešpektujú spoločné princípy únie pred samotným prekročením hranice k členstvu.<sup>50</sup>

Kodanské prístupové kritériá je možné členiť na politické, ekonomické a správne. Politické kritérium vyžaduje stabilitu inštitúcií garantujúcich demokraciu, *Rule of Law*, ľudské práva, rešpekt a ochranu menšín. Ekonomické kritérium je založené na fungujúcej trhovej ekonomike, schopnosti vyrovnat' sa s konkurenčnými tlakmi a trhovými silami v rámci únie. Správne kritérium stojí na administratívnej a inštitucionálnej schopnosti efektívne implementovať právo únie a dodržiavať záväzky vyplývajúce štátu z členstva v únii. Vidíme tak, že s ohľadom na *Rule of Law* sú azda najdôležitejšie politické a správne kritérium.

Pre dosiahnutie kritérií stanovených pre prístupenie štátu do únie bolo vytvorených niekoľko technických a finančných nástrojov pre potenciálne kandidátske krajiny. V súčasnosti je platný Nástroj predvstupovej pomoci IPA II na roky 2014- 2020,<sup>51</sup> zavedený nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 231/2014 z 11.marca 2014, ktorým sa ustanovuje nástroj predvstupovej pomoci (IPA II). Tento nástroj napomáha kandidátskym krajinám v postupnom zblížovaní ich administratívnych a právnych rámcov s únijnými štandardmi a postupmi, a to financovaním konkrétnych relevantných aktivít zameraných najmä na posilňovanie *Rule of Law* a jeho vykonanie (čl. 2 IPA II nariadenia).

Pre mnohé krajiny, ktoré pristúpili na základe kodanských kritérií, platí, že prešli v mnohých prípadoch ťažkými reformami. Podľa niektorých autorov<sup>52</sup> však týmto štátom chýbajú kapacity alebo vôľa pre dodržiavanie zákonov prijatých týmto spôsobom, aby tak splnili podmienky členstva. Hoci je Európska únia vysoko úspešná v demokratickej transformácii bývalých autoritatívnych krajín, je možné sa domnievať, že politici týchto krajín sa viac zaujímali o ekonomické a bezpečnostné benefity členstva. Príkladom môže byť udeľovanie štrukturálnych fondov, či lepšia medzinárodná pozícia. Preto dochádza k situácii, že jednotlivé členské štáty hoci prijali potrebné zákony, zlyhávajú v ich aplikácii. Aj to je dôvodom pre úvahy o novom mechanizme posilňujúcom *Rule of Law*, o ktorom pojednávame vyššie.

<sup>50</sup> CEPS policy brief: Carrera, S., Guild, E., Hernanz, N.: *Rule of Law* or rule of thumb? A New Copenhagen Mechanism for the EU. [online] Dostupné na: [http://www.ceps.eu/system/files/No%20303%20Copenhagen%20Mechanism%20for%20Fundamental%20Rights\\_0.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/No%20303%20Copenhagen%20Mechanism%20for%20Fundamental%20Rights_0.pdf).

<sup>51</sup> Bližšie pozri: Overview- Instrument for Pre- accession Assistance. [online] Dostupné na: [http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm).

<sup>52</sup> Slapin, J. B.: How Membership in the European Union Can Undermine the *Rule of Law* in emerging Democracies. [online] Dostupné na: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2106629](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2106629).

## 9. Posilňovanie Rule of Law mimo Európskej únie

*Rule of Law* je vo všeobecnosti možné chápať ako „dobrú vec“,<sup>53</sup> a to nie len z politického alebo právneho hľadiska, ale tiež z ekonomického, pretože je považované za základ ekonomík rozvojových štátov. Spoločnosť, v ktorej funguje *Rule of Law*, sa vyznačuje dobrou vládou a požíva pokojný a trvalý ekonomický rast. Žiadny iný politický ideál nedosiahol takú celosvetovú podporu ako *Rule of Law*, a to aj napriek tomu, že neexistuje všeobecná zhoda, čo vlastne znamená.<sup>54</sup> Aj z uvedených dôvodov sa Európska únia považuje za akéhosi „vývozcu“ *Rule of Law* a hodnôt s ním spojených aj do krajín nepatriacich medzi členské štáty únie, najmä rozvojových krajín, aby tak prispeli k lepšej ochrane ľudských práv, spravodlivosti, bezpečnosti a ekonomickému rastu týchto krajín.

V nasledujúcom texte predkladáme, s ohľadom na podmienky rozsahu príspevku, aspoň niekoľko príkladov, akými Európska únia prispieva k posilňovaniu *Rule of Law*, či už finančnou pomocou, budovaním kapacít súdnych orgánov, či vytváraním podmienok pre sústavný rozvoj a dodržiavanie ľudských práv. Tie však predstavujú len zlomok práce únie, ktorou prispieva k posilňovaniu *Rule of Law* vo svete.<sup>55</sup>

Inštitúcie únie pravidelne vydávajú rôzne hodnotenia, verejné vyhlásenia venované národným vládam alebo iným subjektom smerujúce k dodržiavaniu jej hodnôt. Hoci ide o nezáväznú dokumenty, prispieva nimi k zlepšovaniu externej politiky únie v oblasti ľudských práv. Rovnako tak robí i v prípade ľudsko-právnych dialógov, ktoré taktiež zahŕňajú problematiku demokracie a *Rule of Law* v rámci všetkých stretnutí a rozhovorov s tretími krajinami na všetkých úrovniach, dokonca *Rule of Law* je považované za najdôležitejšiu vec, ktorá by mala byť obsahom každého dialógu.<sup>56</sup>

Ako z vyššie uvedeného vyplýva, *Rule of Law* prispieva i k ekonomickému rozvoju krajín. V tejto oblasti zaviedla Európska únia jednostranný obchodný nástroj vo forme obchodných výhod (preferencií) voči rozvojovým krajinám v rámci systému všeobecných colných preferencií (generalised system of (tariff) preferences (GSP)).<sup>57</sup> Ponúkajú dodatočné obchodné výhody najzraniteľnejším rozvojovým krajinám za podmienky, že ratifikovali a efektívne implementovali súbor základných medzinárodných dohôd o ľudských a pracovných právach,

<sup>53</sup> Tamanaha, B.: *On the Rule of Law. History, Politics, Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, s. 3.

<sup>54</sup> Tamanaha, B.: *On the Rule of Law. History, Politics, Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, s. 3-4.

<sup>55</sup> Bližšie pozri napr. Development and cooperation- EUROPEAID. [online] Dostupné na: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/index_en.htm).

<sup>56</sup> European Union Guidelines on Human Rights Dialogues, 13 December 2001, ods. 5. [online] Dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/4705f4c52.html>.

<sup>57</sup> Upravený podľa času colného vyhlásenia buď nariadením Rady (ES) č. 732/2008 z 22. júla 2008, ktorým sa uplatňuje systém všeobecných colných preferencií na obdobie od 1. januára 2009 do 31. decembra 2011, alebo nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 978/2012 z 25. októbra 2012, ktorým sa uplatňuje systém všeobecných colných preferencií a ktorým sa zrušuje predchádzajúce nariadenie Rady (ES) č. 732/2008.

Bližšie pozri: Generalised Scheme of Preferences (GSP). [online] Dostupné na: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/>

ochrane životného prostredia a dobrej správe vecí verejných (good governance,<sup>58</sup> ktorá obsahuje i *Rule of Law*). Jeho súčasťou je aj systém kontroly tejto implementácie, ktorý má na starosti Komisia, pričom dôsledkom porušenia podmienok môže byť i udelenie sankcií vo forme dočasného odňatia všetkých colných výhod vo vzťahu k produktom pochádzajúcim z dotknutej krajiny.<sup>59</sup>

Ďalším príkladom posilňovania *Rule of Law* mimo Európskej únie je nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2006 z 20. decembra 2006 o zavedení nástroja financovania na podporu demokracie a ľudských práv vo svete.<sup>60</sup> Predstavuje nástroj technickej a finančnej pomoci pre rozvoj a konsolidáciu demokracie a *Rule of Law*, a ochranu ľudských práv a základných slobôd, za účelom čoho bol zriadený Európsky nástroj pre demokraciu a ľudské práva.<sup>61</sup> Jeho špeciálnou črtou je celosvetový rozsah a skutočnosť, že umožňuje udeľovať finančnú pomoc priamo skupinám spoločnosti nezávisle od súhlasu národných orgánov krajiny, kde tieto skupiny vznikli alebo fungujú.

Európska únia má v súlade s čl. 216 ZFEU právomoc uzatvárať s jednou alebo viacerými krajinami alebo medzinárodnými organizáciami rôzne druhy medzinárodných dohovorov. Za účelom lepšieho presadenia a podpory jej hodnôt, Európska únia trvá na zavedení ľudsko-právnej klauzuly, a to do všetkých obchodných, partnerských, asociačných dohôd či dohôd o spolupráci s tretími stranami.<sup>62</sup> Ľudsko-právna klauzula sa však netýka len presadenia ľudských práv v tretích krajinách, ale taktiež ustanovuje dôležitý nástroj pre podporu *Rule of Law*. *Rule of Law* sa tak spolu s demokraciou a ľudskými právami stáva „základným elementom“ dohôd uzatváraných s tretími krajinami, a to najmä po podpísaní partnerskej dohody medzi Európskou úniou a členmi Africkej, karibskej a pacifickéj skupiny štátov (ACP),<sup>63</sup> podpísanej v Cotonou (Porto Novo)<sup>64</sup> 23. júna 2000.<sup>65</sup> Táto dohoda nahradila Lomské konvencie<sup>66</sup> a jej cieľom je okrem iného zníženie a postupným rozvojom i odstránenie chudoby, ako aj postupná integrácia

<sup>58</sup> Governance. [online] Dostupné na: <<http://www.un.org/en/globalissues/governance/>>.

<sup>59</sup> Bližšie pozri napr.: Pech, L.: *Rule of Law* as a guiding principle of the European Union's external action. CLEER working papers 2012/3, s. 16-17. [online] Dostupné na: [http://www.asser.nl/upload/documents/2102012\\_33322cleer2012-3web.pdf](http://www.asser.nl/upload/documents/2102012_33322cleer2012-3web.pdf).

<sup>60</sup> V súčasnosti prebieha proces prijímania nového nariadenia, ktoré by toto nariadenie zmenilo a doplnilo. [online] Dostupné na: <<http://www.consilium.europa.eu/meetings/open-sessions/related-documents?debateid=1482&details=YES&lang=sk>>.

<sup>61</sup> European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR). [online] Dostupné na: [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm).

<sup>62</sup> Inventory of agreements containing the human rights clause. [online] Dostupné na: <http://ec.europa.eu/world/agreements/viewCollection.do>.

<sup>63</sup> African, Caribbean, and Pacific Group of States. [online] Dostupné na: <http://www.acp.int/>

<sup>64</sup> The Cotonou agreement. [online] Dostupné na: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm).

<sup>65</sup> Bližšie pozri: Pech, L.: *Rule of Law* as a guiding principle of the European Union's external action. CLEER working papers 2012/3, s. 20-21. [online] Dostupné na: [http://www.asser.nl/upload/documents/2102012\\_33322cleer2012-3web.pdf](http://www.asser.nl/upload/documents/2102012_33322cleer2012-3web.pdf).

<sup>66</sup> Lomské konvencie. [online] Dostupné na: [http://www.europskaunia.sk/lomske\\_konvencie](http://www.europskaunia.sk/lomske_konvencie).

tejto skupiny štátov do svetovej ekonomiky. Tomuto cieľu by mal napomôcť práve rozvoj demokracie, *Rule of Law* a dodržiavanie ľudských práv.<sup>67</sup>

Ďalším príkladom je projekt „*Security and Rule of Law (SAROL)*“,<sup>68</sup> prostredníctvom ktorého spolupracuje Európska únia s Libanonskou vládou na podpore *Rule of Law* v Libanone, konkrétne s ministerstvom spravodlivosti a vnútornými bezpečnostnými silami (internal security forces) Libanonu. Európska únia poskytuje technickú pomoc a tréning vnútorných bezpečnostných síl, ktoré ako jediný subjekt v Libanone požívajú dôveru takmer všetkých občanov Libanonu. Jej cieľom je udržanie verejného poriadku v krajine, kde aj napriek snahám medzinárodného spoločenstva (UNFIL)<sup>69</sup> pretrváva po okupácii Izraelom a Sýriou riziko vnútroštátneho alebo medzištátneho konfliktu.

Európska únia je významným subjektom i v boji proti terorizmu. Článok 21 ZEU ujasňuje, že *Rule of Law* je vedúcim princípom zahraničnej politiky únie, ktorý musí byť nie len dodržiavaný, ale i propagovaný v zahraničí prostredníctvom spoločnej politiky a akcií. Využíva sa najmä v spojitosti s implementáciou rezolúcií Bezpečnostnej rady OSN prostredníctvom ktorých Organizácia Spojených národov uvaluje sankcie na osoby napojené na teroristické útoky. Hoci Európska únia nie je členom OSN, aj ona je viazaná záväzkami prijatými na základe Charty OSN, rovnako ako jej členské štáty. Toto tvrdenie možno odvodiť z niekoľkých skutočností. Hoci Európska únia nie je osobitým členom OSN, je tvorená členskými štátmi, ktoré sú súběžne členmi Organizácie Spojených národov, preto sú viazaní čl. 25 Charty OSN, na základe ktorého členovia OSN udelili súhlas, že príjmu a vykonajú rozhodnutia Bezpečnostnej rady OSN podľa Charty, špeciálne podľa kapitoly VII Charty. Rovnako je možné aplikovať čl. 103 Charty, ktorý stanovuje, že v prípade konfliktu záväzkov členov OSN s ich záväzkami podľa akejkoľvek inej medzinárodnej zmluvy majú prednosť záväzky podľa Charty, a v neposlednom rade je možné sa oprieť i o odôvodnenia Súdneho dvora EÚ v rámci jeho rozhodovacej činnosti napr. v prípadoch *Kadi*,<sup>70</sup> *Hassan a Ayadi*.<sup>71</sup>

Práve čl. 21 Zmluvy o Európskej únii vymedzuje ciele spoločných politík a činností únie. Ide o cieľ uchovávať svoje hodnoty, základné záujmy, bezpečnosť, nezávislosť a celistvosť, upevňovať a podporovať demokraciu, právny štát (*Rule of Law*), ľudské práva a zásady medzinárodného práva, zachovávať mier, predchádzať konfliktom a posilňovať medzinárodnú bezpečnosť v súlade s cieľmi a zásadami Charty OSN, a pod. Na základe týchto zásad teda dochádza k implementácii sankcií uložených BR OSN v súlade s kap. VII Charty OSN, teda v záujme uchovania alebo obnovenia medzinárodného mieru a bezpečnosti v prípade ohrozenia mieru, narušenia mieru, alebo napadnutia. Pred platnosťou

<sup>67</sup> Dohoda je však napádaná pre nezlučiteľnosť s pravidlami WTO. Pozri: EÚ tlačí na sedem afrických krajín, aby podpísali obchodné dohody. [online] Dostupné na: <http://www.euractiv.sk/obchodne-dohody-eu/clanok/eu-tlaci-na-sedem-africkykh-krajin-aby-podpisali-obchodne-dohody-021033>.

<sup>68</sup> *Rule of Law*- Lebanon. [online] Dostupné na: <http://www.ruleoflaw-lebanon.info/>.

<sup>69</sup> UNFIL- United Nations Interim Force in Lebanon. [online] Dostupné na: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unifil/background.shtml>.

<sup>70</sup> C-402/05 P- *Kadi* a *Al Barakaat International Foundation*/Rada a Komisia.

<sup>71</sup> C-399/06 P- *Hassan* a *Ayadi*/Rada a Komisia.

Lisabonskej zmluvy<sup>72</sup> vykonávala EÚ realizáciu rezolúcií BR OSN najmä v rámci samostatnej kapitoly o Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike. V súčasnosti nachádzame jej oporu v hlave V Zmluvy o EÚ v rámci všeobecných ustanovení o vonkajšej činnosti únie a osobitných ustanovení o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike. Proces je upravený v čl. 29 ZEU, na základe ktorého Rada prijíma rozhodnutia, ktoré vymedzujú pozíciu k určitej záležitosti geografickej alebo vecnej povahy. Členské štáty zabezpečia, aby ich vnútroštátne politiky zodpovedali pozíciám únie.

Režim sankcií Európskej únie možno rozdeliť na sankcie v súlade s rezolúciou č. 1267 (1999),<sup>73</sup> ktorý sa týka len osôb a subjektov označených výborom pre sankcie, a na sankcie v súlade s rezolúciou č. 1373 (2001),<sup>74</sup> ktorý sa týka organizácií, subjektov a osôb, určenie ktorých je ponechané na slobodné uváženie štátov,<sup>75</sup> na základe ktorej únia vytvára zoznam sankcionovaných osôb samostatne.

## Záver

Cieľom príspevku bolo poukázať na skutočnosť, že *Rule of Law* v podmienkach Európskej únie nadobúda stále silnejšie postavenie. Vágnosť jeho obsahu nie je dôvodom pre oslabenie jeho pozície vo vzťahoch medzi členskými štátmi a úniou, ani vo vzťahoch medzi úniou a medzinárodnými organizáciami či tretími krajinami. Práve naopak, *Rule of Law* ako prostriedok na dosiahnutie spravodlivosti, ekonomického rozvoja, či ochranu ľudských práv je stále viac považovaný za základ spolupráce medzi subjektmi práva i iných oblastí. Jeho čoraz väčšie presadzovanie sa prejavuje aj v zakladajúcich zmluvách medzinárodných organizácií, čoho príkladom môže byť preambula Charty ASEAN.<sup>76</sup> Európska únia ako medzinárodná organizácia regionálnej povahy zohráva významnú úlohu pri posilňovaní *Rule of Law* nie len v Európe, ale aj mimo nej. Je významným subjektom v boji proti terorizmu, pretože poskytuje možnosti ukladania a výkonu ekonomických sankcií, ako aj ochrany proti týmto sankciám. Základom sú najmä jej právomoci, ktoré získala prevedením časti právomocí od členských štátov v dôsledku ich pristúpenia k únii. Úloha únie je nezanedbateľná rovnako aj v budovaní a posilňovaní inštitúcií a kapacít v oblasti ľudských práv, spravodlivosti a bezpečnosti, ktoré tvoria súčasť *Rule of Law*. S ohľadom na iné medzinárodné organizácie je jej najväčším prínosom fungujúci súdny systém, ktorý je možné využiť tak na vymoženie zodpovednosti štátu pri nesplnení

<sup>72</sup> Lisabonská zmluva (Úradný vestník Európskej únie 2007/C 306/01, oznámenie MVZ č. 486/2009 Zb.) zmenila a doplnila znenie dvoch základných zmlúv EÚ, Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, na Zmluvu o Európskej únii a Zmluvu o fungovaní Európskej únie.

<sup>73</sup> Security Council resolution on the situation in Afghanistan (S/RES/1267 (1999)). [online] Dostupné na: [http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1267\(1999\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1267(1999))

<sup>74</sup> Security Council resolution S/RES/1373 (2001) Threats to international peace and security caused by terrorist acts. [online] Dostupné na: [http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/RES/1373(2001))

<sup>75</sup> Táto rezolúcia bola na úrovni únie vykonaná spoločnou pozíciou Rady 2001/931/SZBP o uplatňovaní špecifických opatrení na boj s terorizmom (Ú.v.ES L 344, s.93, mim.vyd.18/001, s. 217) a nariadením Rady (ES) č.2580/2001 o určitých obmedzujúcich opatreniach zameraných proti určitým osobám a subjektom s cieľom boja proti terorizmu (Ú.v.ES L 344, s. 70, mim.vyd.18/001, s. 207).

<sup>76</sup> ASEAN Charter [online] Dostupné na: <<http://www.asean.org/asean/asean-charter>

zmluvných povinnosti, ako aj zodpovednosti za porušenie povinností inštitúcií únie. No najvýznamnejšia je možnosť jednotlivca využiť prostriedky súdnej ochrany, ktoré mu dáva systém Európskej únie, aby sa tak chránil pred neoprávnením zásahom do jeho práv.

## OCHRANA KLÍMY V PRÁVE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA EURÓPSKEJ ÚNIE A PRÍSTUP SLOVENSKEJ REPUBLIKY K TEJTO PROBLEMATIKE DESAŤ ROKOV PO JEJ VSTUPE DO EURÓPSKEJ ÚNIE<sup>1</sup>

Juraj Jankuv

### Úvod

Problematika zmeny klímy na planéte Zem patrí v súčasnosti k významným globálnym ekologickým problémom. Zmena klímy podľa vedeckej obce súvisí, s tzv. skleníkovým efektom, alebo skleníkovým javom,<sup>2</sup> konkrétne so zvýšeným podielom tzv. skleníkových plynov, t.j. plyných látok spôsobujúcich skleníkový efekt (predovšetkým oxidu uhličitého, vodnej pary, metánu, prízemného ozónu, oxid dusného atď.) v atmosfére.<sup>3</sup> Skleníkový efekt je vo svojej podstate primárne ochranným faktorom života na planéte Zem. Funguje na princípe zadržiavania tepla, ktoré našej planéte vysiela Slnko prostredníctvom procesu pohlcovania tohto tepla spomenutými skleníkovými plynmi a jeho spätného vysielenia na zemský povrch. Vďaka tomuto efektu bola na planéte Zem stovky milióny rokov relatívne stabilná teplota umožňujúca existenciu života.<sup>4</sup>

Podstatná časť skleníkových plynov je prirodzeného pôvodu. Podiel týchto prirodzene existujúcich skleníkových plynov sa však postupne zvyšuje v dôsledku niektorých ľudských činností. Pri spaľovaní fosílnych palív (uhlia a ropy), odlesňovaní a vypaľovaní lesov a obrábaní pôdy sa zvyšuje podiel oxidu uhličitého. Pestovanie ryže, chov dobytka, hnilobné procesy na skládkach komunálneho odpadu prispievajú k zvýšenej produkcii metánu a pod. Nárast koncentrácie uvedených i ďalších skleníkových plynov (prízemný ozón, oxid dusný) zvyšuje inak prirodzený skleníkový efekt do takej miery, že to spôsobuje zvyšovanie teploty na planéte Zem.<sup>5</sup> Tento proces je podľa názorov vedy evidentný už približne 50 rokov.<sup>6</sup> Dôsledkami tohto procesu je topenie ľadovcov, zvyšovanie hladiny morí a trvalé zaplavenie niektorých obývaných oblastí, zmeny morských prúdov, globálne zmeny v počasí a v rozložení zrážok s možnými ničivými vplyvmi na biodiverzitu a predovšetkým na tie rastlinné a živočíšne druhy, ktoré sa nedokážu zmenám prispôsobiť.<sup>7</sup> Pokračovanie procesu intenzifikácie skleníkového efektu nad prirodzenú potrebu planéty v naznačenom smere môže v konečnom dôsledku ohroziť i existenciu života na našej planéte. Medzinárodné spoločenstvo sa preto pokúša riešiť

<sup>1</sup> doc. JUDr. Juraj Jankuv, PhD., Katedra medzinárodného práva a európskeho práva Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave.

<sup>2</sup> Porovnaj Braniš, M.: Environmentální problémy. In: Mezřický, V (ed.): *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. Praha: Portál, 2005. s.46-47. ISBN 80-7367-003-8.

<sup>3</sup> Bližšie pozri Košičiarová, S. A KOL.: *Právo životného prostredia*. Žilina: Poradca podnikateľa spol. s r.o., 2006. s.266. ISBN 80-88931-57-6 a Rowlands, I. H.: Atmosphere and Outer Space. In: Bodansky, D.:-Brunneé, J.-Hey, E.: *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008. s.327. ISBN 978-0-19-955215-3.

<sup>4</sup> Bližšie pozri Lovelock, J.: Man and Gaia. In: Goldsmith, E.- Hildyard, N.: *The Earth Report, The Essential Guide to Global Ecological Issues*. Los Angeles: Mitchell Beazley Publishers, Prince Stern Sloan Inc. 1988. s. 51-64. ISBN 0-89586-678-1.

<sup>5</sup> Bližšie pozri Braniš, M.: Environmentální problémy. In: Mezřický, V (ed.): *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. Praha: Portál, 2005. s.46. ISBN 80-7367-003-8.

<sup>6</sup> Rowlands, I. H.: Atmosphere and Outer Space. In: Bodansky, D.:-Brunneé, J.-Hey, E.: *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008. s.327. ISBN 978-0-19-955215-3.

<sup>7</sup> Košičiarová, S. A KOL.: *Právo životného prostredia*. Žilina: Poradca podnikateľa spol. s r.o., 2006. s.266 ISBN 80-88931-57-6.



tento problém prostredníctvom medzinárodnoprávných univerzálnych a regionálnych úpravy i vnútroštátnych úprav štátov, ktorých úlohou je zabezpečiť zníženie emisií skleníkových plynov na prijateľnú úroveň. Týmito opatreniami medzinárodné spoločenstvo zároveň prispieva k ochrane klímy, čo je i ústredná rovina témy predkladaného príspevku.

Cieľom tohto príspevku je identifikácia a charakteristika existujúcej medzinárodnoprávnej úpravy problematiky ochrany klímy ako základného zdroja pre rozvoj noriem Európskej únie a slovenskej vnútroštátnej úpravy v danej oblasti, tak ako bola vytvorená *Rámcovým dohovorom o zmene klímy (1992)* a *Kjótskym protokol k Rámcovému dohovoru o zmene klímy (1997)*, v kontexte impulzov zo správ *Medzivládneho panelu pre zmenu klímy*, analýza súčasnej podoby právnej úpravy týkajúcej sa ochrany klímy prijatej v rámci Európskej únie v nadväznosti na spomenutú úpravu, ako aj pohľad na prístup Slovenskej republiky k tejto problematike desať rokov po jej vstupe do Európskej únie v duchu existujúcej slovenskej právnej úpravy v danej oblasti a praxe štátnych orgánov pri jej praktickej aplikácii.

## 1. Medzivládny panel pre zmenu klímy ako zdroj pre vývoj medzinárodnoprávnej úpravy v oblasti ochrany klímy

Inštitucionálnu a vedeckú základňu pre rozvoj medzinárodnoprávnej úpravy zmeny klímy predstavuje medzinárodný orgán *Medzivládny panel pre zmenu klímy (angl. Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC)*, ktorý bol založený v roku 1988 za podpory a príspevia *Svetovej meteorologickej organizácie (World Meteorological Organisation - WMO)* a *Programu OSN pre ochranu životného prostredia (United Nations Environmental Programme - UNEP)*.<sup>8</sup> Úloha IPCC spočíva vo vyhodnocovaní informácií vedeckého, technického a socio-ekonomického charakteru na komplexnej, objektívnej, otvorenej a transparentnej báze. Cieľom je lepšie pochopenie vedeckého základu rizika klimatickej zmeny spôsobenej človekom, ako aj posúdenie jej dôsledkov, možnosti jej zmiernenia a adaptácie na ňu. IPCC nerobí vlastný výskum ani monitoring údajov týkajúcich sa podnebia či iných relevantných parametrov. Jeho hodnotenia vychádzajú z posudkov a uverejnenej vedeckej a technickej literatúry partnerov.<sup>9</sup>

V rámci IPCC pôsobia tri pracovné skupiny a jedna účelová skupina. Úlohou Pracovnej skupiny I je posudzovanie vedeckých aspektov klimatického systému a klimatickej zmeny. Pracovná skupina II hodnotí citlivosť socio-ekonomických a prírodných systémov na klimatickú zmenu, posudzuje negatívne alebo pozitívne dôsledky zmeny klímy a možnosti adaptácie na ňu. Pracovná skupina III posudzuje možnosti obmedzenia emisie skleníkových plynov a zmiernovania klimatickej zmeny inými spôsobmi. Účelová skupina pre Národný register skleníkových plynov zodpovedá za inventarizáciu skleníkových plynov v rámci Programu IPCC pre národné registre skleníkových plynov. Medzivládny panel pre zmenu klímy sa stretáva na plenárnych zasadnutiach, ktoré sa konajú približne jedenkrát za rok. Uznáša sa, prijíma a schvaľuje správy IPCC, rozhoduje o mandátoch a pracovných plánoch pracovných skupín a účelovej skupiny, schvaľuje štruktúru a osnovu správ, rozhoduje o princípoch a procedúrach IPCC a o rozpočte. IPCC bol a do budúcnosti

<sup>8</sup> Porovnaj Damohorský, M.: Ochrana ovzdušia a globální atmosféry. In: Damohorský, M.-Šturma, P.-Ondřej, J.-Zástěrová, J.-Smolek, M.-Sobotka, M.-Stejskal, V.-Žáková, K.: *Mezinárodní právo životního prostředí, II. část (zváštní)*. Přeborn: IFEC Iveta Rozkotová, 2008. s.14-15. ISBN 978-80-903409-8-9.

<sup>9</sup> Bližšie pozri oficiálnu webovú stránku Medzivládneho panelu pre zmenu klímy (IPCC), časť „Mandát a členstvo v IPCC“, [http://www.unis.unvienna.org/unis/sk/thematic\\_info\\_climate\\_change\\_ipcc.html](http://www.unis.unvienna.org/unis/sk/thematic_info_climate_change_ipcc.html)

bude jedným z katalyzátorov v smere prijímania nových medzinárodnoprávných dokumentov bojujúcich s rýchlosťou a negatívnymi dopadmi klimatických zmien.<sup>10</sup>

IPCC sa zameriava predovšetkým na vypracovanie pravidelných posudkov o stave znalostí o klimatickej zmene. Najdôležitejším výstupom jeho činnosti sú, tzv. hodnotiace správy. Prvá hodnotiaca správa IPCC bola vypracovaná v roku 1990 a zohrala významnú úlohu pri zakladaní *Medzinárodného vyjednávacieho výboru pre Rámcový dohovor OSN o zmene klímy* Valným zhromaždením OSN ako aj pre prijatie *Rámcového dohovoru OSN o zmene klímy* v roku 1992. Správa poskytuje celkový politický rámec pre adresovanie problému klimatickej zmeny. Druhá hodnotiaca správa IPCC s názvom „Klimatická zmena 1995“ bola kľúčovým vkladom pri jednaniach, ktoré viedli k prijatiu *Kjótskeho protokolu k Rámcovému dohovoru o zmene klímy* v roku 1997. Tretia hodnotiaca správa s názvom „Klimatická zmena 2001“ bola vypracovaná v roku 2001 a predložená k súhlasu na 7. konferencii zmluvných strán Rámcového dohovoru o zmene klímy. Strany sa pri jej spracovaní zhodli na tom, že hodnotiaca správa by mala bežne slúžiť ako referencia pri poskytovaní informácií k diskusiám prebiehajúcim na konferenciách zmluvných strán. Štvrtá hodnotiaca správa IPCC bola syntézou a integráciou materiálov vypracovaných tromi pracovnými skupinami a zaoberá sa prelínajúcimi sa témami. Prvá časť piatej hodnotiacej správy IPCC týkajúca sa fyzikálneho pozadia aktuálnej situácie zmeny klímy bola schválená 27. septembra 2013. Druhá časť týkajúca sa vplyvu uvedených zmien na planétu bola zverejnená koncom marca 2014 a tretia časť obsahujúca návrhy na obmedzenie emisií skleníkových plynov mala byť zverejnená o mesiac potom.<sup>11</sup> Prvá časť správy potvrdzuje, že je veľmi pravdepodobné (95-100 % pravdepodobnosť), že globálne otepľovanie od roku 1950 je dôsledkom vplyvu človeka. Emisie skleníkových plynov v súčasnej, resp. vyššej miere môžu spôsobiť zmeny v oceánoch, polárnom zalednení, ľadovcoch, biosféry a ďalších zložiek klimatického systému. Niektoré z týchto zmien by mohli byť bezprecedentné v najnovšej epoche existencie Zeme. Druhá časť správy, na ktorej pracovali stovky autorov a zahŕňa výskum z tisícov vedeckých štúdií, uvádza, že oteplenie planéty v dôsledku uvedených zmien klímy spojené s extrémnym suchom, extrémnymi teplotnými výkyvmi počasia, privalovými dažďami a záplavami môže spôsobiť výrazné zníženie výnosov poľnohospodárskych plodín, problémy pri dodávkach elektrickej energie z dôvodu nedostatku vody pre elektrárne ako aj narušovanie infraštruktúry ako sú potrubia a cesty. Spomalenie zmeny klímy bude vyžadovať podstatné a trvalé zníženie emisií oxidu uhličitého (CO<sub>2</sub>) ako aj ďalších skleníkových plynov. Zásadným posolstvom piatej hodnotiacej správy IPCC je skutočnosť, že zmenám klímy sa v súčasnosti už nedá zabrániť a dôsledky zmien klímy nastanú bez ohľadu na to, či sa medzinárodné spoločenstvo bude snažiť o jej ochranu alebo nie. Nadmerné emisie skleníkových plynov produkované ľudstvom a následný intenzifikovaný skleníkový efekt jednoducho klímu už zmenili. V nadväznosti na túto správu teda medzinárodné spoločenstvo potrebuje reagovať na dva dôležité problémy. V prvom rade nesmie poľaviť v snahách o obmedzenie emisií skleníkových plynov aby znížilo intenzitu výkyvov počasia. V druhom rade sa medzinárodné spoločenstvo musí pripraviť finančne, logisticky, technicky i právne na zvládnutie extrémnych výkyvov počasia v dôsledku klimatických zmien ako sú dlhodobé obdobia extrémneho sucha, extrémne teplotné výkyvy počasia, topenie ľadovcov, zvyšovanie hladín svetových oceánov, privalové dažde a záplavy.

<sup>10</sup> Porovnaj Damohorský, M.: Ochrana ovzduší a globální atmosféry. In: Damohorský, M.-Šturma, P.-Ondřej, J.-Zástěrová, J.-Smolek, M.-Sobotka, M.-Stejskal, V.-Žáková, K.: *Mezinárodní právo životního prostředí, II. část (zváštní)*. Příbram: IFEC Iveta Rozkotová, 2008. s.14-15. ISBN 978-80-903409-8-9.

<sup>11</sup> PODSTUPKA, O.: *Zmena klímy sa už zvrátiť nedá*. Denník SME, 1.apríl 2014. s.21.

## 2. Medzinárodnoprávna úprava zmeny klímy

Medzinárodnoprávna úprava zmeny klímy sa logicky vyvíjala v nadväznosti na uvedené správy IPCC. Prvými krokmi v tomto smere bolo prijatie viacerých nezáväzných rezolúcií Valného zhromaždenia OSN ako bola napr. rezolúcia Valného zhromaždenia č. 44/228 z 22. decembra 1989, č. 43/53 zo 6. decembra 1988, č. 44/207 z 22. decembra 1989, č. 45/212 z 21. decembra 1990 a č. 46/169 z 19. decembra 1991. Prvý záväzný medzinárodný dohovor v tejto oblasti bol prijatý na *Konferencii OSN o životnom prostredí a rozvoji* v brazílskom Rio de Janeiro v roku 1992. Išlo už o spomínaný Rámcový dohovor o zmene klímy.

*Rámcový dohovor OSN o zmene klímy (1992)*<sup>12</sup> bol prijatý a podpísaný 154 štátmi. Rokovania o jeho uzavretí boli zložité avšak napokon sa podarilo dospieť k prijateľnému konsenzu.<sup>13</sup> Dohovor sa teší takmer univerzálnemu členstvu, doposiaľ ho ratifikovalo 189 štátov sveta. V platnosť vstúpil 21. marca 1994. Dohovor vytvára celkový rámec pre medzivládne úsilie čeliť výzve, akú predstavuje klimatická zmena. Pozostáva z preambuly a 26 článkov. V preambule dohovoru sa konštatuje, že klimatický systém je spoločným záujmom celého ľudstva a pričom jeho stabilitu ohrozuje zvyšujúca sa koncentrácia skleníkových plynov v dôsledku ľudských činností. Základným cieľom dohovoru podľa jeho článku 2 je stabilizácia koncentrácie plynov spôsobujúcich skleníkový efekt v atmosfére "na úrovni, ktorá by zabránila nebezpečnej a antropogénnej interferencii s klimatickým systémom. Takáto úroveň by sa mala dosiahnuť v rámci dostatočnej časovej lehoty, ktorá by umožnila ekosystémom adaptovať sa prirodzeným spôsobom na zmenu klímy, zabezpečiť, aby nebola ohrozená produkcia potravín a umožniť, aby ekonomický rozvoj pokračoval udržateľným spôsobom." Cieľom dohovoru je teda najmä dosiahnutie stabilizácie koncentrácie skleníkových plynov v atmosfére na takej úrovni, ktorá zabráni narušeniu klimatického systému v dôsledku ľudských aktivít.<sup>14</sup> Dohovor je vychádza zo zásad zakotvených v článku 3, ktorými sú *zásada medzigeneračnej rovnosti a solidarity, zásada spoločnej ale diferencovanej zodpovednosti, zásada predbežnej opatrnosti, zásada udržateľného rozvoja a zásada spolupráce zmluvných strán.*

Zmluvné strany Dohovoru prijali určité záväzky všeobecnejšej povahy v článku 4. Ide o celý rad na seba nadväzujúcich záväzkov formulovaných v celkovo 10 odsekoch článku 4. V odseku 1 formulované záväzky zmluvných strán vo všeobecnejšej rovine, pričom najdôležitejšími záväzkami tu sú zrejme záväzky vytvárať a realizovať národné inventúry emisií skleníkových plynov, formulovať a realizovať národné a regionálne programy opatrení na zmiernenie zmeny klímy znížením emisií skleníkových plynov, podporovať a spolupracovať pri zachovaní a zvýšení počtu záchytovej a rezervoárov všetkých skleníkových plynov a podporovať a šíriť transfer technológií, praxe a procesov, ktoré obmedzujú, znižujú alebo zabraňujú emisiám skleníkových plynov.

Záväzky podľa odsekov 2, 3, 4, 5 článku 4 sú už konkrétnejšie pričom podľa ich znenia vyspelé krajiny a ostatné krajiny uvedené v prílohe I dohovoru, ktoré sú zmluvnými

<sup>12</sup> *United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC(9.9.1992), ILM, vol.31 (1992). Tento dohovor vstúpil do platnosti 21.3.1994. V zbierke zákonov Slovenskej republiky vyšiel ako Oznámenie MZV SR č. 548/2006 Z. z. Vyšiel i v Úradnom vestníku Európskej únie L 033 , 07/02/1994, s. 0013 – 0028, mimoriadne vydanie v slovenskom jazyku, kapitola 11, zväzok 19, s. 169 – 185.

<sup>13</sup> K tejto problematike bližšie pozri dielo Sands, P.: *Principles of International Environmental Law. Second Edition*. New York: Cambridge University Press, 2009. s.360-361. ISBN 978-0-521-52106-2.

<sup>14</sup> Damohorský, M.: Ochrana ovzduší a globálna atmosféra. In: Damohorský, M.-Šturma, P.-Ondřej, J.-Zástěrová, J.-Smolek, M.-Sobotka, M.-Stejskal, V.-Žáková, K: *Mezinárodní právo životního prostředí, II. část (zváštní)*. Příbram: IFEC Iveta Rozkotová, 2008. s.13. ISBN 978-80-903409-8-9.

stranami prijímú národnú stratégiu a zodpovedajúce opatrenia na zmiernenie zmeny klímy, tým že obmedzia antropogénne emisie skleníkových plynov, poskytnú nové a ďalšie finančné zdroje na úhradu nákladov, ktoré vynaložia zmluvné strany, ktoré sú rozvojovými krajinami, budú pomáhať stranám, ktoré sú rozvojovými krajinami, budú podporovať a uľahčovať a primerane financovať transfer technológií stranám, ktoré sú rozvojovými krajinami. Odseky 6 až 7 sú určené zmluvným stranám, ktoré prechádzajú na trhovou ekonomiku a rozvojovým krajinám, pričom ich záväzky majú menej náročnú a flexibilnejšiu povahu. Odseky 7 až 10 obsahujú osobitné okolnosti, ktoré je potrebné brať do úvahy pri plnení záväzkov podľa predchádzajúcich odsekov.<sup>15</sup>

Dohovor od vyspelých krajín vyžaduje presné a pravidelne aktualizované národné inventúry emisií skleníkových plynov. Dohovor kladie v boji proti zmenám klímy najväčšie bremeno na vyspelé industrializované krajiny, pretože tieto predstavujú najväčší zdroj minulých a súčasných emisií skleníkových plynov. Od týchto krajín sa vyžaduje, aby sa v čo najväčšej miere pričínili o znižovanie objemu emisií, a aby v čo najväčšej miere financovali toto úsilie.

Články 5 a 6 dohovoru obsahujú ďalšie záväzky o podpore výskumu a systematického pozorovania a vzdelávania, školenia a verejnej informovanosti v oblasti predmetu dohovoru. Článok 7 vytvára osobitný najvyšší orgán dohovoru, ktorým je *Konferencia strán*. Mandát tohto orgánu spočíva podľa prvej vety odseku 2 najmä v povinnosti pravidelne kontrolovať plnenie dohovoru a s ním súvisiacich právnych dokumentov, ktoré môže konferencia strán prijať, a v rámci svojho mandátu bude prijímať rozhodnutia, ktoré sú potrebné na podporu efektívneho plnenia tohto dohovoru. Zvyšok odseku 2 zakotvuje celý rad konkrétnych čiastkových právomocí na realizáciu tohto mandátu, ktoré spočívajú najmä v skúmaní plnenie dohovoru zo strany zmluvných strán, v koordinácii opatrení zmluvných strán na vykonanie dohovoru, mobilizácii finančných zdrojov, výmene informácií a zriaďovaní podporných orgánov na plnenie dohovoru. Pre účely organizácie zasadnutí Konferencie strán sa v zmysle článku 8 zriaďuje osobitný orgán nazvaný *Sekretariát*.

Zasadnutia Konferencie strán sa konajú každoročne.<sup>16</sup> Každé zo zasadnutí bolo nejakým spôsobom významné. Osobitný význam malo často citované zasadnutie Konferencie strán v marockom Marrakéši (november 2001), ktoré precizovalo aplikáciu Kjótskeho protokolu v praxi prostredníctvom tzv. Marrákešskej dohody (angl. Marrakesh Accord).<sup>17</sup>

Dohovor zriaďuje v nadväznosti na články 9 a 10 i dva podporné orgány a to *Podporný orgán pre vedecké a technické poradenstvo* a *Podporný orgán na plnenie dohovoru*. Podľa článku 11 sa zriaďuje finančný mechanizmus na poskytovanie finančných zdrojov. Článok 12 zakotvuje záväzok každej zmluvnej strany poskytovať konferencii strán prostredníctvom sekretariátu *národnú inventúru antropogénnych emisií skleníkových plynov*, všeobecný opis krokov prijatých alebo predpokladaných zmluvnou stranou na plnenie dohovoru a všetky ostatné informácie, ktoré bude zmluvná strana považovať za

<sup>15</sup> K záväzkom podľa článku 4 bližšie pozri dielo Birnie, P.-Boyle, A.-Redgwell, C.: *International Law and the Environment. Third Edition*. New York: Oxford University Press 2009. s.359-360. ISBN 978-0-19-876422-9.

<sup>16</sup> Bližšie pozri oficiálnu webstránku Rámcového dohovoru o zmene klímy: [http://unfccc.int/essential\\_background/convention/convention\\_bodies/items/2629.php](http://unfccc.int/essential_background/convention/convention_bodies/items/2629.php)

<sup>17</sup> K zasadnutiu Konferencie strán v Marraákeši bližšie pozri diela Sands, P.: *Principles of International Environmental Law. Second Edition*. New York: Cambridge University Press, 2009. s.377-383. ISBN 978-0-521-52106-2 a Louka, E.: *International Environmental Law*. New York: Cambridge University Press, 2006. s. 369-373. ISBN 978-0-521-68759-1.

dôležité pre plnenie dohovoru.<sup>18</sup> Články 14 až 26 dohovoru obsahujú ustanovenie pre riešenie sporov, zmeny dohovoru, a ďalšie dôležité informácie týkajúce sa právneho života dohovoru.<sup>19</sup>

Najväčším úspechom dohovoru, vo svojej podstate všeobecného a flexibilného, je označenie klimatickej zmeny za problém. Dohovor sám seba považuje za "rámcový" dokument, otvorený zmenám a dodatkom, aby boj s globálnym otepľovaním a klimatickou zmenou mohol byť sústredený a efektívny. Ako každý rámcový dohovor je i tento dohovor veľmi všeobecný a nekonkrétny. Bol preto i istým sklamaním, pretože povinnosti zmluvných strán (štátov) pri obmedzovaní emisií v ňom boli stanovené len vo veľmi všeobecnej rovine a naopak neobsahoval žiadny časový rozvrh pre prijatie konkrétnych redukčných cieľov.<sup>20</sup> Dohovor neobsahuje konkrétne záväzky znižovania skleníkových plynov, vytvára však predpoklady k vypracovaniu jednotlivých protokolov, ktoré budú dané záväzky obsahovať.<sup>21</sup> Protokolom, ktorý ho doplnil je tzv. Kjótsky protokol (1997). I napriek určitým skeptickým hodnoteniam, dohovor má význam najmä z hľadiska vytvorenia inštitucionálnej štruktúry, finančných a informačných mechanizmov pre oblasť zmeny klímy, ktoré sú využívané i pri praktickom uplatňovaní Kjótskeho protokolu.

*Kjótsky protokol k Rámcovému dohovoru OSN o zmene klímy,*<sup>22</sup> bol prijatý v japonskom meste Kjótó, 11. decembra 1997. Kjótsky protokol doposiaľ ratifikovalo 192 štátov vrátane Ruska, Číny a Indie ako jedných z najväčších súčasných emitentov skleníkových plynov. Jediným významným štátom, ktorý doposiaľ nepodpísal a ani neratifikoval Kjótsky protokol, a ktorý je zároveň významným emitentom skleníkových plynov, sú Spojené štáty Americké. Podľa článku 24 Kjótskeho protokolu je ustanovené, že protokol bude podliehať ratifikácii, schváleniu či prijatiu, pričom účinnosť podľa článku 25 Kjótskeho protokolu nadobudne 90. deň po tom, čo ho podpísalo minimálne 55 strán Dohovoru predstavujúcich minimálne 55% celkových emisií oxidu uhličitého v roku 1990. Ratifikáciu Kjótskeho protokolu dolnou komorou ruského parlamentu (22. október 2004) bola splnená podmienka, aby ho ratifikovali krajiny zodpovedné za minimálne 55 percent emisií. Kjótsky protokol sa tak stal záväzným aj napriek odmietavému postoju USA. Je však pravdou, že americký prezident Barack Obama vyvinul snahu o implementáciu ducha Kjótskeho protokolu. Nariadenie americkej Agentúry pre životné prostredie z 2. júna 2014 zaviazalo uholné elektrárne v Spojených štátoch, aby do roku 2030 znížili produkciu oxidu uhličitého o 30 percent úroveň roku 2005. V roku 2009 sa Barackovi Obamovi nepodarilo presadiť cez Kongres zavedenie systému predaja a kúpy povoleniek na emisie, ktorý v podobnej forme funguje aj v Európskej únii. Tentoraz Kongres obišiel a inicioval

<sup>18</sup> K spôsobu poskytovania týchto informácií bližšie pozri dielo Sands, P.: *Principles of International Environmental Law. Second Edition.* New York: Cambridge University Press, 2009. s.363-364. ISBN 978-0-521-52106-2.

<sup>19</sup> Bližšie pozri dielo Sands, P.: *Principles of International Environmental Law. Second Edition.* New York: Cambridge University Press, 2009. s.368. ISBN 978-0-521-52106-2.

<sup>20</sup> Damohorský, M.: Ochrana ovzduší a globální atmosféry. In: Damohorský, M.-Šturma, P.-Ondřej, J.-Zástěrová, J.-Smolek, M.-Sobotka, M.-Stejskal, V.-Žáková, K: *Mezinárodní právo životního prostředí, II. část (zváštní)*. Příbram: IFEC Iveta Rozkotová, 2008. s.13-14. ISBN 978-80-903409-8-9.

<sup>21</sup> Čepelka, Č.- Šturma, P.: *Mezinárodní právo veřejné.* Praha: Eurolex Bohemia. 2003. s.317. ISBN 80-86432-57-2.

<sup>22</sup> *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change* (10.12.1997), ILM, vol.37 (1998). V slovenskej zbierke zákonov vyšiel ako Oznámenie MZV SR č.139/2005 Z. z. Vyšiel i v Úradnom vestníku Európskej Únie L 130 , 15/05/2002, s. 0004 – 0020, mimoriadne vydanie v slovenskom jazyku, kapitola 11, zväzok 42, s. 27 – 43.

nariadenie znižovať plyny vládnu agentúrou. Obama sa pritom odvoláva na starý zákon o čistom vzduchu, ktorý umožňuje bojovať proti znečisteniu.<sup>23</sup>

Kjótsky protokol pozostáva z preambuly a 28 článkov. V preambule je zakotvené, že tento protokol je prijatý v nadväznosti na konečný cieľ zakotvený v článku 2 Rámcového dohovoru o zmene klímy v súlade so zásadami zakotvenými v článku 3 tohto dohovoru. Článok 1 poskytuje definície základných pojmov používaných v protokole. V článku 2 sú zakotvené najvýznamnejšie druhy opatrení, ktorými sa má dosiahnuť zníženie emisií skleníkových plynov. Ide napr. o opatrenia ako zvýšenie energetickej efektívnosti, ochrana a rozšírenie záchytovej a rezervoárov skleníkových plynov, podpora udržateľných foriem poľnohospodárstva, výskum, vývoj a zvýšené využívanie obnoviteľných zdrojov energie, zníženie až odstránenie trhových nedokonalostí a finančných opatrení pôsobiacich proti cieľu Rámcového dohovoru o zmene klímy, znižovanie nedostatkov trhu, fiškálnych nástrojov, daňových a colných výnimiek a dotácií pre všetky sektory vypúšťajúce skleníkové plyny, podpora vhodných reforiem v relevantných sektoroch s cieľom podpory opatrení na redukcii emisií skleníkových plynov, obmedzenie emisií skleníkových plynov z dopravy, obmedzenie emisií metánu z odpadového hospodárstva a v rámci výroby, transportu a distribúcie energie.

Zásadný význam z hľadiska Kjótskeho protokolu ako celku majú ustanovenia jeho článku 3 ods.1, kde je zakotvený záväzok zníženia celkových emisií skleníkových plynov počas záväzného obdobia 2008 až 2012 v rámci štátov uvedených v prílohe A najmenej o 5% pod úroveň emisií v roku 1990. Záväzok zredukovať emisie bol stanovený kolektívne avšak výška, resp. objem redukcii pre jednotlivé krajiny bol stanovený individuálne. Tieto redukcie sa týkajú v tzv. prvého záväzného obdobia v rámci rokov 2008 až 2012. Sú uvedené v prílohe B Kjótskeho protokolu ako tzv. individuálne ciele (angl. targets) redukcie emisií. V nadväznosti na uvedenú prílohu je stanovená 8% redukcia pre Švajčiarsko, EÚ, väčšinu krajín strednej a východnej Európy, 6% redukcia pre Kanadu, Maďarsko, Japonsko a Poľsko. Rusko, Nový Zéland a Ukrajina majú emisie stabilizovať na existujúcej úrovni. V zmysle uvedených záväzkov napr. Nórsko môže zvýšiť emisie o 1%, Austrália o 8% a Island o 10%.

Podľa článku 3 ods.2 štáty museli do roku 2005 dosiahnuť preukázateľný pokrok v plnení záväzkov Kjótskeho protokolu. Dôležitý je i záväzok podľa článku 5 ods.1, podľa ktorého každá strana zahrnutá do prílohy I vytvorí, najneskôr rok pred začiatkom prvého záväzného obdobia (t.j. do konca roku 2007), národný systém na stanovenie antropogénnych emisií a záchytovej skleníkových plynov a ich odstraňovania záchytmí. Problematika záchytovej bola pri prijímaní Kjótskeho protokolu kontroverznou a dlho jej oponovala najmä Európska únia. Na poslednú chvíľu sa však ustanovenie o záchytovej dostalo do Kjótskeho protokolu v rámci článku 3 ods. 3 a 4<sup>24</sup> a v nadväznosti na to i do spomínaného článku 5 ods. 1.

Z hľadiska aplikácie Kjótskeho protokolu sú dôležité jeho ustanovenia zakotvené v článkoch 6,12 a 17, ktoré sú nazývané mechanizmy flexibility.<sup>25</sup> Ide o tri špeciálne

<sup>23</sup> Pozri bližšie: <http://ekonomika.sme.sk/c/7224057/obama-spravil-historicky-krok-ide-znizovat-emisie-z-elektrarni.html>

<sup>24</sup> Bižšie pozri Sands, P.-Peel, J.-Fabra, A.-Mackenzie, R.: *Principles of International Environmental Law*. Third Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. s.291. ISBN 978-0-521-14093-5.

<sup>25</sup> Tento názov je použitý, napr. v diele Birnie, P.-Boyle, A.-Redgwel, C.: *International Law and the Environment*. Third Edition. New York: Oxford University Press 2009. s.363. ISBN 978-0-19-876422-9.

mechanizmy známe ako spoločné plnenie záväzkov (angl. joint implementation), mechanizmus čistého rozvoja a obchodovanie s ušetrenými emisiami. Mechanizmus *spoločnej implementácie* v duchu článku 6 Kjótskeho protokolu predpokladá, že pre účely plnenia svojich záväzkov môže každý signatár Protokolu previesť na iného signatára, resp. získať od ktoréhokolvek signatára tzv. jednotky zníženia emisií alebo emisné redukčné jednotky (angl. emission allowances), vyplývajúce z projektov zameraných na zníženie emisií zo zdrojov či na zväčšenie záchytov emisií skleníkových plynov. Jedna krajina *de facto* zaplatí zníženie emisií v druhej krajine, kde sú na zníženie potrebné nižšie jednotkové náklady a zodpovedajúcu redukciu si odpočíta zo svojej inventúry.<sup>26</sup> Mechanizmus *čistého rozvoja* definovaný v článku 12 Kjótskeho protokolu funguje obdobne ako spoločné plnenie záväzkov, len s tým rozdielom, že hostiteľskou krajinou je nejaká rozvojová krajina a že predmetom transferu sú tzv. certifikované emisné redukcie. Cieľom mechanizmu čistého rozvoja podľa článku 12 ods.2 je pomáhať stranám nezahrnutým do prílohy I (rozvojovým krajinám) v dosahovaní udržateľného rozvoja a prispievať k cieľu dohovoru a napomáhať stranám Kjótskeho protokolu zahrnutým do prílohy I v dosahovaní súladu s ich kvantifikovanými záväzkami na obmedzenie a zníženie emisií podľa článku 3.<sup>27</sup> *Mechanizmus obchodovania s ušetrenými emisiami* vychádza z ustanovení článku 17, ktorý zakotvuje, že strany zahrnuté do prílohy B sa môžu zúčastniť obchodovania s emisiami na účel plnenia svojich záväzkov podľa článku 3. Každé takéto obchodovanie bude doplnkom k domácim akciám zameraným na splnenie kvantifikovaných záväzkov na obmedzenie a zníženie emisií podľa uvedeného článku. Tento mechanizmus predpokladá, že krajina, ktorá dosiahne nižšie emisie, než požaduje protokol, môže ušetrené emisie predať, a že naopak krajina, ktorá nedokáže plniť svoje stanovené kvóty emisií, si môže pomôcť kúpou týchto ušetrených emisií od inej krajiny. Podľa všeobecne akceptovaných názorov vedy, by transparentné, efektívne a slobodné obchodovanie s emisiami by mohlo podporiť plnenie záväzkov protokolu.<sup>28</sup> Tento systém je riadený *Konferenciou strán Kjótskeho protokolu*,<sup>29</sup> ktorý bol vytvorený podľa článku 16 Kjótskeho protokolu. Uvedená konferencia v tejto súvislosti prijala *Rozhodnutie 11/CMP.1 o spôsoboch, pravidlách a pokynoch pre obchodovanie s emisiami podľa článku 17 Kjótskeho protokolu (2005)* a *Rozhodnutie 13/CMP.1 o pravidlách pre zúčtovanie pridelených množstiev podľa článku 7 ods. 4 Kjótskeho protokolu (2005)*,<sup>30</sup> ktoré regulujú celý proces obchodovania a pridelenia povolených množstiev emisií. Za obchodovanie z prebytočnými emisiami, ktoré štát nevyčerpá zodpovedá štát, ktorý touto úlohou poverí právnickú osobu a to buď niektorú vládnu agentúru alebo registrovanú obchodnú spoločnosť.

Kjótsky protokol inštitucionálne nadväzuje na činnosť inštitúcií vytvorených Rámcovým dohovorom o zmene klímy (1992). Podľa článku 14 Kjótskeho protokolu je sekretariát

<sup>26</sup> Bližšie pozri Birnie, P.-Boyle, A.-Redgwell, C.: *International Law and the Environment*. Third Edition. New York: Oxford University Press 2009. s.366. ISBN 978-0-19-876422-9.

<sup>27</sup> K tomuto mechanizmu bližšie pozri dielo Sands, P.-Peel, J.-Fabra, A.-Mackenzie, R.: *Principles of International Environmental Law*. Third Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. s.288-291. ISBN 978-0-521-14093-5.

<sup>28</sup> Bližšie pozri dielo Birnie, P.-Boyle, A.-Redgwell, C.: *International Law and the Environment*. Third Edition. New York: Oxford University Press 2009. s.367-368. ISBN 978-0-19-876422-9.

<sup>29</sup> Sands, P.-Peel, J.-Fabra, A.-Mackenzie, R.: *Principles of International Environmental Law*. Third Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. s.288. ISBN 978-0-521-14093-5.

<sup>30</sup> Decision 11/CMP.1 on modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2 of 30 November 2005 a Decision 13/CMP.1 on modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7.4 of the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2 of 30 November 2005.

vytvorený týmto dohovorom i sekretariátom Kjótskeho protokolu. *Podporný orgán pre vedecké a technické poradenstvo a Podporný orgán na plnenie dohovoru* podľa článku 15 Kjótskeho protokolu slúžia i pre implementáciu Kjótskeho protokolu. Kjótsky protokol však navyše vytvára ďalší nový orgán, už spomenutú *Konferenciu strán Kjótskeho protokolu*, ktorý funguje popri existujúcej Konferencii strán Rámcového dohovoru o zmene klímy. Podľa článku 16 Kjótskeho protokolu Konferencia strán, slúžiaca ako stretnutie strán tohto protokolu, bude v čo najkratšom čase posudzovať uplatnenie tohto protokolu a v prípade potreby modifikovať mnohostranný konzultačný postup, na ktorý sa odvoláva článok 13 Rámcového dohovoru o zmene klímy, vo svetle každého preň významného rozhodnutia, ktoré prijme konferencia strán. Každý mnohostranný konzultačný postup, ktorý sa môže uplatniť na tento protokol, sa bude vykonávať tak, že postupy a mechanizmy ustanovené v súlade s článkom 18 zostávajú nedotknuté. Podľa článku 17 Kjótskeho protokolu Konferencia strán bude definovať rozhodujúce princípy, prostriedky, pravidlá a smernice, najmä pre verifikáciu, podávanie správ a zúčtovateľnosť obchodovania s emisiami. Konferencia strán Kjótskeho protokolu zasadá paralelne so zasadnutím Konferencie strán Rámcového dohovoru o zmene klímy. Prvé stretnutie konferencie strán Kjótskeho protokolu sa konalo v kanadskom Montreale v decembri 2005 spolu s jedenástym zasadnutím Konferencie strán Rámcového dohovoru o zmene klímy. Na tomto zasadnutí bol o.i. schválená „kniha pravidiel (angl. rulebook)“ prijatá na spomínanom zasadnutí Konferencie strán Rámcového dohovoru v Marrákeši v novembri 2001 v rámci spomínanej Marrákešskej dohody. Kjótsky protokol obsahuje i komplexné ustanovenia o podávaní správ štátov a hodnotení rešpektovania Kjótskeho protokolu v článkoch 5,7 a 8, v nadväznosti na právomoci Konferencie strán Kjótskeho protokolu. Pre posúdenie správ štátov bol uvedenou konferenciou strán vytvorený osobitný *Výbor pre súlad (angl. Compliance Committee)*.<sup>31</sup> Podrobná analýza činnosti a procedúr tohto orgánu presahuje rámec tohto príspevku.<sup>32</sup>

Ďalšie zdokonalovanie procesu aplikácie mechanizmov Rámcového dohovoru a Kjótskeho protokolu je realizované v nadväznosti na už spomenuté zasadnutia konferencií strán Rámcového dohovoru a Kjótskeho protokolu a ďalších orgánov vytvorených v duchu týchto medzinárodných zmlúv a záverov zasadnutí uvedených konferencií strán. Zasadnutia týchto orgánov sa spravidla konajú vo forme *Konferencií o zmene klímy*, ktoré sa konajú pravidelne každoročne a zahŕňajú spravidla zasadnutia všetkých orgánov, ktoré boli a sú príbežne vytvárané v nadväznosti na Rámcový dohovor o zmene klímy a Kjótsky protokol. Z hľadiska právneho života Rámcového dohovoru o zmene klímy (ďalej Rámcový dohovor) a Kjótskeho protokolu má z uvedených konferencií zrejme najväčší význam spoločne realizované 18. zasadnutie zmluvných strán Rámcového dohovoru a 8. zasadnutie zmluvných strán Kjótskeho protokolu, ktoré sa konalo od 26. novembra 2012 do 6. decembra 2012 v katarskom meste Dauhá. Toto zasadnutie sa nazýva aj *Konferenciou o zmene klímy z Dauhá (angl. Doha Climate Change Conference)*. Na konci tejto konferencie zúčastnené štáty prijali *Dodatok ku Kjótskemu protokolu*,<sup>33</sup> ktorým boli vytvorené predpoklady pre predĺženie medzinárodnoprávnej záväznosti tohto protokolu do roku 2020 v prípade ak tento dodatok ratifikujú dve tretiny zmluvných strán Kjótskeho protokolu. Uvedený počet ratifikácií sa doposiaľ nepodarilo dosiahnuť, avšak zúčastnené

<sup>31</sup> K činnosti tohto orgánu bližšie pozri webstránku <https://unfccc.int/bodies/body/6432.php>.

<sup>32</sup> K tejto problematike bližšie pozri aj Sands, P.-Peel, J.-Fabra, A.-Mackenzie, R.: *Principles of International Environmental Law*. Third Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. s.292-293. ISBN 978-0-521-14093-5.

<sup>33</sup> Doha Amendment of the Kyoto Protocol, Doha 8. december 2012, UN Doc. C.N.718.2012.TREATIES-XXVII.7.c



štáty sa dohodli, že môžu notifikovať depozitárovi tohto dodatku, že spomenutý dodatok budú vykonávať predbežne. Uvedený dodatok pozmenil i záväzky štátov tak ako boli stanovené na obdobie do roku 2012. Podľa dodatku o. i., napr. celkovo tridsať osem rozvinutých krajín - zmluvných strán, vrátane Európskej únie, jej členských štátov a Islandu prevzali záväzok znížiť do roku 2020 emisie skleníkových plynov na úroveň o 18% nižšiu ako v roku 1990.

### 3. Ochrana klímy v práve životného prostredia Európskej únie

Európska únia je v čele snáh v oblasti vývoja právnych nástrojov s cieľom dosahovať kontrolu zmenu klímy, uznávajúc fakt, že členské štáty Európskej únie patria medzi najväčších emitentov skleníkových plynov na svete.<sup>34</sup> Členské štáty Európskej únie hrali významnú úlohu pri prijímaní Rámcového dohovoru i Kjótskeho protokolu. Zmluvnou stranou oboch týchto dokumentov je i samotná Európska únia (EÚ). Rámcový dohovor je pre EÚ záväzný od 21. marca 1994<sup>35</sup> a Kjótsky protokol od 16. februára 2005.<sup>36</sup> Politika EÚ v oblasti ochrany klímy v súčasnosti je úzko spojená s problematikou energetickej politiky EÚ. Právne normy EÚ v tejto oblasti prirodzene spadajú do rámca práva životného prostredia EÚ, ktorého existencia sa formuje v nadväznosti na články 11, 191, 192 a 193 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (1957) ako aj články 3 ods.3 a 21 ods. 2 pís. f) Zmluvy o Európskej únii (1992).<sup>37</sup> V oblasti ochrany životného prostredia majú členské štáty a EÚ, tzv. delenú alebo konkurujúcu právomoc.<sup>38</sup> Európska únia v tejto oblasti prijala i celý rad právnych noriem sekundárneho práva. Smerovanie politiky EÚ v oblasti ochrany životného prostredia bolo rozpracovávané v, tzv. *Akčných programoch ES/EÚ* v oblasti životného prostredia, ktorých bolo doposiaľ sedem. Ide o programy z rokov 1973, 1977, 1982, 1987, 1993, 2002, 2013 a ktoré svojim obsahom nadväzujú na medzinárodnoprávnu úpravu. Ostatné tri programy už sú formulované v rámci noriem sekundárneho práva. Veľmi bohatá je i ďalšia sekundárna normotvorba orgánov ES/EÚ, ktorá často konkretizuje normy medzinárodného práva životného prostredia.

Aktivity Európskej únie v oblasti ochrany klímy, alebo zmeny klímy je teda potrebné zasadiť do rámca uvedených úprav a dokumentov. Prvé snahy Európskej únie, resp. jej predchodcu Európskeho spoločenstva (Európskych spoločenstiev) o ochranu klímy sú ešte z obdobia pred prijatím Rámcového dohovoru i Kjótskeho protokolu. Prvú zmienku o rizikách zmeny klímy indikoval štvrtý akčný program v oblasti ochrany životného prostredia Európskych spoločenstiev (ES) z roku 1987, ktorý platil v rokoch 1988-1993.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> Porovnaj MACRORY, R. (ed.): *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level of Protection?* Groningen/Amsterdam: Europa Law Publishing, 2006. s.87. ISBN 90-76871-50-7.

<sup>35</sup> *Rámcový dohovor OSN o zmene klímy. Úradný vestník* EÚ L 033, 07/02/1994. s. 169 – 185.

<sup>36</sup> *Kjótsky protokol* k Rámcovému dohovoru OSN o zmene klímy. *Úradný vestník* EÚ L 130, 15/05/2002. s.27 - 43.

<sup>37</sup> Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Ú.v. EÚ C 83, 30/03/2010, s. 1 – 388

<sup>38</sup> Tabau, A.S.- Maljean-Dubois, S.: Non-compliance Mechanisms: Interaction between the Kyoto Protocol System and the European Union. In: *The European Journal of International Law*, Vol. 21, No. 3, 2010. s.755-756. ISSN 0938-5428. K vysvetleniu formulácie „delená alebo konkurujúca právomoc“ bližšie pozri MAZÁK, J.-JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Základy práva Európskej únie. Ústavný systém a súdna ochrana*. Iura Edition: Bratislava, 2009. s.44. ISBN 978-80-8078-289-4, VARGA, P.: *Fundamentals of European Union Law. Constitutional and Institutional Framework*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011., s. 27. ISBN 978-80-7380-362-9 a KARAS, V. - KRÁLÍK, A.: *Právo Európskej únie*. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 56. ISBN 978-80-7179-287-1.

<sup>39</sup> Fourth Environment Action Programme 1987-1993 (1987). O.J. C328. p.1.

V tomto programe bolo zreteľne indikované, že skleníkový efekt má vážny vplyv na klímu a poľnohospodársku produkciu vo svete. V nadväznosti na tento fakt bola zdôraznená potreba aby ES v tejto veci pripravilo určité kroky a alternatívne energetické stratégie. Piaty akčný program prijatý v roku 1993<sup>40</sup> už reagoval na Konferenciu OSN o životnom prostredí a rozvoji (1992) a prijatie Rámcového dohovoru. Pre oblasť klimatických zmien už indikoval potrebu prijať opatrenia zmiernujúce zmeny klímy, ale aj potrebu získať ďalšie informácie o možnom vplyve týchto zmien na rôzne oblasti ekonomiky. V duchu princípu predbežnej opatrnosti, tak ako bol zakotvený v *Deklarácii o životnom prostredí a rozvoji (1992) prijatej na spomenutej* Konferencii OSN o životnom prostredí a rozvoji (1992), uvedený program odporúča celý rad opatrení pre zmiernenie klimatických zmien v oblasti zachovania energie, zvyšovania energetickej efektivity, prechodu na iné druhy palív, ako aj nové všeobecné prístupy v oblasti „zmeny správania ľudí“, „zmien v spôsoboch dopravy“ a nešpecifikovaných „ekonomických a fiškálnych opatrení“. Šiesty akčný program prijatý v roku 2002<sup>41</sup> už vychádza z inej koncepcie. Reaguje na fakt, že Európske spoločenstvo medzičasom podpísalo a ratifikovalo Rámcový dohovor. Berie do úvahy, že už existuje vedecký konsenzus ohľadom skutočnosti, že zvyšujúce sa hodnoty skleníkových plynov vedú k zvyšovaniu teplôt a poruchám klímy. Tento program identifikuje štyri environmentálne priority pričom klimatické zmeny patria k jednej z nich. Zmiernenie klimatických zmien je možné podľa programu dosiahnuť ratifikáciou Kjótskeho protokolu, preukázaním pokroku pri implementácii záväzkov z Kjótskeho protokolu v roku 2005 a dostať Európske spoločenstvo do dôveryhodnej pozície, v rámci ktorej bude schopné obhájiť medzinárodnú dohodu o prísnejších cieľoch redukcie oxidu uhličitého pre druhé obdobie fungovania Kjótskeho protokolu.<sup>42</sup> Tento program tiež formuluje zoznam priorít nutných pre dosiahnutie týchto cieľov. Ide o vytvorenie systému *obchodu s emisiami Európskeho spoločenstva a Európskeho programu pre zmenu klímy (angl. European Climate Change Programme)* ako základu pre ďalšie opatrenia a zlepšenie atmosférických monitorovacích systémov. Špecifické opatrenia s cieľom redukcie emisií skleníkových plynov podľa šiesteho akčného programu pre energetický sektor zahŕňali podporu výroby obnoviteľných zdrojov energie, kombinácie výroby tepla a elektrickej energie a energetickej efektivity. V oblasti dopravy išlo o prípravu opatrení na obmedzenie emisií skleníkových plynov v rámci leteckej dopravy, zlepšiť logistiku a organizáciu dopravy, obmedziť emisie dopravných prostriedkov a podporiť opatrenie na zahrnutie nákladov na ochranu životného prostredia do cien dopravy. V oblasti priemyslu to boli opatrenia zamerané na podporu ekologickej účinnosti, vrátane postupnej likvidácie rôznych druhov skleníkových plynov ako aj redukcie skleníkových plynov v rámci výroby tepla a poľnohospodárstva. Pokiaľ sa týka fiškálnych opatrení išlo o zváženie vytvorenia systému zdanenia v oblasti výroby energie, podpory čistej energie a dopravy a podpory technologických inovácií, dobrovoľných dohôd s priemyslom, výskumom a vývojom. Program tiež zdôrazňuje potrebu implementácie opatrení na obmedzenie skleníkových plynov v nových členských štátoch EÚ zo strednej a východnej Európy, potrebu zahrnúť boj proti klimatickým zmenám do rámca zahraničnej politiky Európskej únie a vytvoriť priestor pre budovanie kapacít na pomoc a transfer technológií rozvojovým krajinám pri aplikácii *mechanizmu čistého rozvoja* definovaného v článku 12 Kjótskeho protokolu. Siedmy akčný program prijatý v roku 2013 je obsiahnutý v *Rozhodnutí Európskeho*

<sup>40</sup> Fifth Environment Action Programme 1993-2000 (1993). O.J. C138. p.1.

<sup>41</sup> Decision No. 1600/2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme, (2002) OJ L242. p.1.

<sup>42</sup> Bližšie pozri Macrory, R. (ed.): *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level of Protection?* Groningen/Amsterdam: Europa Law Publishing, 2006. s.91. ISBN 90-76871-50-7.

parlamentu a Rady č. 1386/2013/EÚ o všeobecnom environmentálnom akčnom programe Únie do roku 2020 "Dobry život v rámci možností našej planéty".<sup>43</sup> V jeho rámci sú už zahrnuté konkrétne opatrenie v oblasti ochrany klímy. V preambule tohto programu je uvedené, že tento program by mal pomôcť dosiahnuť ciele v oblasti zmeny klímy, ktoré už EÚ schválila, a identifikovať medzery v politike, pri ktorých môže byť nutné stanoviť ďalšie ciele. V preambule programu sa tiež zdôrazňuje, že EÚ v súvislosti s ochranou klímy odsúhlasila dosiahnuť do roku 2020 zníženie svojich emisií skleníkových plynov najmenej o 20 % (30 % za predpokladu, že ostatné vyspelé krajiny sa zaviazajú k porovnateľnému zníženiu emisií a že rozvojové krajiny prispejú primerane podľa svojich povinností a príslušných schopností), zabezpečiť, aby do roku 2020 pochádzalo 20 % spotreby energie z obnoviteľných zdrojov energie, a dosiahnuť zlepšením energie-tickej účinnosti zníženie využívania primárnej energie o 20 % oproti predpokladaným úrovniám. V preambule programu sa ďalej konštatuje, že existuje značný priestor na znižovanie emisií skleníkových plynov a zvyšovanie efektívnosti využívania energie a zdrojov v Únii. To zmierni vplyv na životné prostredie a povedie k väčšej konkurencieschopnosti a novým zdrojom rastu a zamestnanosti prostredníctvom úspor nákladov, ktoré sa dosiahnu vyššou účinnosťou, komercializáciou inovácií a lepším hospodárením so zdrojmi počas celého ich životného cyklu. Na realizovanie tohto potenciálu by komplexnejšia politika Únie v oblasti zmeny klímy mala uznať, že všetky odvetvia hospodárstva musia prispieť k boju proti zmene klímy. Ciele týkajúce sa ochrany klímy by mali byť podporované primeranými investíciami a finančné prostriedky by sa mali využívať v súlade s týmito cieľmi. Malo by sa podnecovať využívanie verejno-súkromných iniciatív. V článku 2 ods. 1 pís. f) programu je cieľom programu zaradené zabezpečenie investícií do politiky v oblasti životného prostredia a klímy.

V nadväznosti na uvedené environmentálne akčné programy sa vyvíjala i ďalšia sekundárna právna úprava v oblasti zmeny klímy a jej inštitucionálne zabezpečenie. V roku 1988 po publikácii štvrtého environmentálneho akčného programu Európska komisia prvýkrát oficiálne uznala potrebu legislatívnej odpovede na stále viac znepokojujúci fenomén skleníkového efektu<sup>44</sup> v osobitnom dokumente, ktorý prijala pod názvom „Skleníkový efekt a Spoločenstvo. Pracovný program Komisie týkajúci sa zhodnotenia politických možností ako zaobchádzať so skleníkovým efektom“.<sup>45</sup> Rada reagovala na uvedenú problematiku na svojom zasadnutí 29. októbra 1990, kde potvrdila vôľu prijať opatrenia zamerané na stabilizáciu emisií oxidu uhličitého v rámci EÚ do roku 2000 na úroveň z roku 1990, v prípade ak iné významné krajiny prevezmú rovnaké záväzky. Významným momentom, ktorý ovplyvnil vývoj legislatívy Európskej únie v oblasti ochrany klímy bolo prijatie Rámcového dohovoru o zmene klímy v roku 1992 a následné začlenenie tohto dohovoru do systému európskeho práva formou jeho podpisu a ratifikácie zo strany vtedajšieho Európskeho spoločenstva. V nadväznosti na prijatie rámcového dohovoru Rada prijala v roku 1993 *Rozhodnutie 93/389/EHS z 20. júna 1993 o monitorovacom mechanizme emisií oxidu uhličitého a ďalších skleníkových plynov Spoločenstva*.<sup>46</sup> Podľa článku 1 tohto rozhodnutia sa vytvoril monitorovací mechanizmus emisií oxidu uhličitého

<sup>43</sup> Úradný vestník EÚ L 354/171, 28.12.2013.

<sup>44</sup> Macrory, R. (ed.): *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level of Protection?* Groningen/Amsterdam: Europa Law Publishing, 2006. s.92. ISBN 90-76871-50-7.

<sup>45</sup> Commission, Communication: The greenhouse effect and the Community. Commission work programme concerning the evaluation of policy options to deal with the greenhouse effect. COM (1988) 656.

<sup>46</sup> Council Decision 93/389/EEC of 24 June 1993 for a monitoring mechanism of Community CO<sub>2</sub> and other greenhouse gas emissions, Official Journal L 167, 09/07/1993 p. 0031 – 0033.

a ďalších skleníkových plynov v rámci EÚ. Článok 2 rozhodnutia zakotvil, že členské štáty vytvoria národné programy obmedzenia skleníkových plynov v duchu predchádzajúcich záverov Európskej komisie a Rámcového dohovoru.

Ďalším významným impulzom pre vývoj úpravy EÚ v oblasti zmeny klímy bol už spomínaný podpis a ratifikácia Kjótskeho protokolu zo strany Európskej únie. V nadväznosti na tento fakt bol prijatý celý rad ďalších noriem sekundárneho práva. *Rozhodnutie 93/389/EHS z 20. júna 1993 o monitorovacom mechanizme emisií oxidu uhličitého a ďalších skleníkových plynov Spoločenstva* bolo v dôsledku Kjótskeho protokolu zmenené *Rozhodnutím 99/296/ES z 5. mája 1999 o monitorovacom mechanizme emisií oxidu uhličitého a ďalších skleníkových plynov Spoločenstva*<sup>47</sup> a neskôr nahradené *Rozhodnutím č. 280/2004/ES z 11. februára 2004 o mechanizme sledovania emisií skleníkových plynov v spoločenstve a uplatňovania Kjótskeho protokolu*.<sup>48</sup> Toto rozhodnutie zaviedlo mechanizmus pre sledovanie všetkých antropogénnych emisií zo zdrojov a záchytov skleníkových plynov, na ktoré sa nevzťahuje Montrealský protokol o látkach poškodzujúcich ozónovú vrstvu v členských štátoch EÚ, hodnotenie pokroku pri plnení záväzkov vyplývajúcich v súvislosti s týmito emisiami zo zdrojov a ich záchyтом, uplatňovanie Rámcového dohovoru OSN o zmene klímy a Kjótskeho protokolu čo sa týka medzinárodných programov, inventúr skleníkových plynov, národných systémov a registrov spoločenstva a jeho členských štátov, a príslušných postupov podľa Kjótskeho protokolu a zabezpečenia dodržiavania stanovených lehôt, úplnosti, presnosti, súladu, porovnateľnosti a transparentnosti podávania správ spoločenstvom a jeho členskými štátmi sekretariátu Rámcového dohovoru.<sup>49</sup> Na vykonanie tohto rozhodnutia bolo prijaté *Rozhodnutie Komisie č. 166/2005/ES z 10. februára 2005, ktorým sa stanovujú pravidlá vykonávajúce rozhodnutie č. 280/2004/ES*.<sup>50</sup> V súvislosti s týmto rozhodnutím sa vyskytol i prípad v konaní pred Súdny dvorom EÚ C-390/08, Komisia proti Luxembursku, vyriešený rozsudkom z 18. mája 2009.<sup>51</sup> Súdny dvor tu v rámci konania podľa bývalého článku 226 Zmluvy o založení Európskych spoločenstiev (dnes článok 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie) o nesplnení povinnosti členského štátu, riešil žalobu Komisie proti Luxembursku o nesplnení povinnosti nahlásiť v ustanovenej lehote informácie o opatreniach prijatých na plnenie Kjótskeho protokolu, požadované na základe článku 3 ods. 2 Rozhodnutia č. 280/2004/ES, v spojení s článkami 8, 9, 10 a 11 Rozhodnutia č. 166/2005/ES. V danom prípade išlo o neposkytnutie informácií o vnútroštátnych prognózach týkajúcich sa emisií skleníkových plynov a o opatreniach prijatých na obmedzenie a/alebo zníženie týchto emisií. Súdny dvor po preskúmaní veci vyniesol rozsudok v duchu ktorého Luxembursko tým, že neposkytlo informácie požadované

<sup>47</sup> Council Decision 99/296/EC amending Council Decision 93/389/EEC for a Monitoring Mechanism of Community CO2 and other Greenhouse Gas Emissions, Official Journal L 117, 05/05/1999, p. 35

<sup>48</sup> Decision No 280/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 concerning a mechanism for monitoring Community greenhouse gas emissions and for implementing the Kyoto Protocol, Official Journal L 49, 19/02/2004 p. 1-8.

<sup>49</sup> Košičiarová, S.: EC Environmental Law. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.s.106. ISBN 978-80-7380-219-6.

<sup>50</sup> Commission decision of 10 February 2005 laying down rules implementing Decision No 280/2004/EC of the European Parliament and of the Council concerning a mechanism for monitoring Community greenhouse gas emissions and for implementing the Kyoto Protocol. Ú. v. EÚ L 55, s. 57

<sup>51</sup> Case C-390/08, Commission v. Luxembourg (National measures to reduce or limit greenhouse gas emissions), judgement of 18. May 2009. Dostupný k 23.6. 2014 na stránke <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CJ0390&qid=1403507578155&from=SK>.

15. marca 2007 podľa článku 3 ods. 2 Rozhodnutia č. 280/2004/ES, v spojení s článkami 8 až 11 Rozhodnutia č. 166/2005/ES, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z uvedených ustanovení. Rozhodnutie č. 280/2004/ES však už bolo medzičasom zrušené a nahradené *Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 525/2013 z 21. mája 2013 o mechanizme monitorovania a nahlasovania emisií skleníkových plynov a nahlasovania ďalších informácií na úrovni členských štátov a Únie relevantných z hľadiska zmeny klímy a o zrušení rozhodnutia č. 280/2004/ES.*<sup>52</sup> Toto nariadenie bolo prijaté z dôvodu rozšírenia pôsobnosti práva EÚ v danej oblasti, zahrnutia ďalších kategórií osôb, ktorým sú uložené povinnosti, komplexnejšej a vysoko technickej povahy zavedených ustanovení a väčšej potreby jednotných pravidiel uplatniteľných v celej EÚ a uľahčenia ich vykonávania. Nariadenie preberá väčšinu ustanovení Rozhodnutia č. 280/2004/ES a prepája mechanizmus monitorovania a nahlasovania emisií s neskoršími normami EÚ najmä s Rozhodnutím 406/2009/ES. V rámci tohto rozhodnutia má Komisia EÚ celý rad právomocí. Komisii pri výkone týchto právomocí pomáhajú dva orgány a to *Výbor pre zmenu klímy* zriadený podľa článku 26 Nariadenia č. 525/2013 a *Európska environmentálna agentúra* zriadená *Nariadením Rady č. 1210/90,*<sup>53</sup> ktoré bolo neskôr nahradené *Nariadením Rady č. 401/2009,*<sup>54</sup> ktorá s Komisiou spolupracuje podľa článku 25 Nariadenia č. 525/2013.

V duchu mechanizmu obchodovania s emisnými kvótami Rámcového dohovoru a Kjótskeho protokolu bola prijatá *Smernica 2003/87/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov,*<sup>55</sup> ktorou sa mení a dopĺňa *Smernica Rady 96/61/ES o integrovanej prevencii a kontrole znečistenia.*<sup>56</sup> Táto smernica bola neskôr zmenená a doplnená *Smernicou 2004/101/ES,*<sup>57</sup> *Smernicou 2008/101/ES,*<sup>58</sup> *Nariadením č. 219/2009,*<sup>59</sup> *Smernicou 2009/29/ES,*<sup>60</sup> *Rozhodnutím Európskeho parlamentu a Rady č. 1359/2013/EÚ*<sup>61</sup> a

<sup>52</sup> Regulation (EU) No. 525/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and for reporting other information at national and Union level relevant to climate change and repealing Decision No 280/2004/EC.

<sup>53</sup> Council Regulation (EEC) No 1210/90 of 7 May 1990 on the establishment of the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network Council, O.J. L 120, 11.5.1990, p. 1.

<sup>54</sup> Regulation (EC) of the European Parliament and of the Council No 401/2009 of 23 April 2009 on the establishment of the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network, Ú. v. EÚ L 126, 21/05/2009, s. 13 – 22.

<sup>55</sup> Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, OJ L 275, 25.10.2003, p. 32. Konsolidované znenie publikované v rámci Ú. v. EÚ ako Dokument 02003L0087-20131219 z 19.12.2013.

<sup>56</sup> Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control, **Official Journal L 257, 10/10/1996 P. 0026 – 0040.**

<sup>57</sup> Directive 2004/101/EC of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004, **Official Journal L 338, 13/11/2004. P. 18**

<sup>58</sup> Directive 2008/101/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008, **Ú. v. EÚ L 8, 13/01/2009.s.3**

<sup>59</sup> Regulation (EC) No 219/2009 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009, **Ú. v. EÚ L 87, 31/3/2009. s.109**

<sup>60</sup> Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009, **Ú. v. EÚ L 140 05/06/2009.s. 63.**

<sup>61</sup> Decision No 1359/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Directive 2003/87/EC clarifying provisions on the timing of auctions of greenhouse gas allowances, Ú. v. EÚ L 343, 19/12/2013, s.1.

Zmluvou o pristúpení Chorvátska (2011).<sup>62</sup> Niektoré zo zmien boli komplexnejšie iné len čiastkové. Zásadnejšie zmeny prináša Smernica 2004/101/ES, ktorá prepája flexibilné mechanizmy plnenia záväzkov Kjótskeho protokolu (spoločné plnenie, mechanizmus čistého rozvoja a režim obchodovania s emisiami) so systémom obchodovania s emisiami Európskej únie podľa Smernice 2003/87/ES, Smernica 2008/101/ES, ktorá začlenila činnosti leteckej dopravy do systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v rámci Spoločenstva a Smernica 2009/29/ES, ktorá priniesla zmeny v oblasti povolení na emisie skleníkových plynov, v oblasti kvót pre EÚ, v oblasti obchodovania s kvótami formou aukcií, pridelovania kvót a pod.

V nadväznosti na Smernicu 2003/87/ES v znení neskorších smerníc sa vytvára *Európsky systém obchodovania s emisiami* (EU ETS), ktorý je jedným z kľúčových nástrojov, ktorými sa EÚ snaží dosiahnuť zníženie emisií skleníkových plynov, ku ktorému sa zaviazala podľa Kjótskeho protokolu, t.j. znížiť do roku 2012 emisie skleníkových plynov o 8% oproti úrovni z roku 1990. Tento systém patrí k najinovatívnejším opatreniam, ktoré EÚ prijala na dosiahnutie súladu s Kjótskym protokolom.<sup>63</sup> Kjótsky protokol predpokladá vytváranie takýchto systémov v poslednej vete svojho článku 17, kde spomína existenciu „domácich akcií zameraných na splnenie kvantifikovaných záväzkov na obmedzenie a zníženie emisií“. V duchu Smernice 2003/87/ES bol celý systém EU ETS spustený do praxe od 1. januára 2005. EU ETS však pokračuje aj po roku 2012 podľa redukčných cieľov určených v normách EÚ v oblasti ochrany klímy ako je, napr. Rozhodnutie č. 406/2009/ES, kde je stanovené, že v roku 2020 majú byť emisie skleníkových plynov nižšie o 21% ako v roku 2005. Cieľom EU ETS je umožniť členským krajinám Únie splniť záväzky podľa Kjótskeho protokolu. Systém nestojí na určovaní nových environmentálnych cieľov, ale na využití trhových mechanizmov. Vďaka EU ETS by sa mali kjótske záväzky dosiahnuť len za cenu asi 2,9 – 3,7 miliardy eur ročne – čo je menej ako 1% HDP Únie. Obchodovanie s emisiami okrem toho vytvára okolo seba celkom nový ekonomický subsektor so sprostredkovateľskými firmami, poradcami a podobne. Podľa Európskej komisie by boli náklady plnenia Kjóta bez EU ETS až 6,8 miliardy eur ročne.<sup>64</sup> Pre fungovanie tohto systému každá členská krajina Únie vytvára Národný alokačný plán, ktorý určuje množstvo emisií CO<sub>2</sub>, ktoré môžu vyprodukovať firmy v danej krajine v súlade s kritériami podľa prílohy III Smernice.<sup>65</sup> Komisia žiadnemu štátu neurčuje presný objem emisií, stanovených je len 12 kritérií, ktoré je potrebné rešpektovať. Vlády však vedia, že ak by boli príliš štedré pri určovaní alokácií, mohlo by to ohroziť fungovanie celého EU-ETS. Výsledkom by bolo buď nesplnenie kjótskych záväzkov, alebo potreba pristúpiť k iným, potenciálne nákladnejším nástrojom. Národnú kvótu emisií potom príslušná vláda rozdelí medzi firmy a zariadenia, ktoré sú do EU-ETS na jej území zahrnuté. Firmy sa môžu rozhodnúť, či svoju kvótu úplne vyčerpajú, alebo predajú jej časť iným firmám, ktoré svoju alokáciu prekračujú. Vytvára sa tým „trh s emisiami“ (resp. s

<sup>62</sup> Treaty concerning the accession of the Republic of Croatia (2011), Ú.v. L 112, 24.4.2012, s.10.

<sup>63</sup> Bližšie pozri Macrory, R. (ed.): *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level of Protection?* Groningen/Amsterdam: Europa Law Publishing, 2006. s.103. ISBN 90-76871-50-7.

<sup>64</sup> [http://www.europskaunia.sk/system\\_obchodovania\\_s\\_emisiami](http://www.europskaunia.sk/system_obchodovania_s_emisiami)

<sup>65</sup> Košičiarová, S.: *EC Environmental Law*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.s.105. ISBN 978-80-7380-219-6.

„povoleniami na emisie“), kde trhový mechanizmus tlačí firmy k zavádzaniu menej znečisťujúcich technológií. Väčšinu povolení na emisie (jedno „povolenie“ umožňuje emisie jednej tony CO<sub>2</sub>) dostávajú firmy zahrnuté do schémy od svojich národných vlád zadarmo – 95% v prvom období, 90% v druhom. Trh s povoleniami je však otvoreným – kupovať a následne predávať ich môžu firmy, inštitúcie, mimovládne organizácie i jednotlivci. Záznamy o emisných kvótach, množstve povolení i ich aktuálnych cenách sú prístupné v online registri.<sup>66</sup> Podľa článku 12 ods. 1 členské štáty zabezpečia, aby sa kvóty mohli prenášať medzi osobami v spoločenstve (EÚ) a osobami v spoločenstve (EÚ) a osobami z tretích krajín, kde sú takéto kvóty uznané v súlade s postupom podľa článku 25 bez akýchkoľvek obmedzení, okrem tých, ktoré obsahuje smernica alebo ktoré sú prijaté podľa tejto smernice.<sup>67</sup> Systém EU ETS teda umožňuje obchodovanie medzi firmami sídlacimi v EÚ, ale i firmami, ktoré sídlia v krajinách mimo EÚ pokiaľ sú zmluvnými stranami Kjótskeho protokolu. So všetkými kvótami, ktoré nie sú pridelené bezodplatne v súlade s článkom 10a a 10c, členské štáty od roku 2013 obchodujú formou aukcie kde podniky môžu získať emisné kvóty odplatne. Komisia do 31. decembra 2010 určí a zverejní odhadované množstvo kvót, s ktorými sa má obchodovať formou aukcie. Od roku 2013 sa hlavnou metódou pridelenia kvót stavajú práve odplatné aukcie. Takouto formou sa má prideliť 40% kvót pričom podiel takto pridelených kvót má v ďalších rokoch narastať.<sup>68</sup> Prvé obdobie obchodovania s emisiami prebehlo v rokoch 2005-2007, druhé v 2008-2012, tretie začalo po roku 2013. Schéma EU ETS zahŕňa viac ako 12 000 elektrární a výrobných zariadení v 28 členských štátoch EÚ, na Islande, v Nórsku a Lichtenštajnsku, ako aj emisie leteckých spoločností, ktoré uskutočňujú lety medzi európskymi letiskami.<sup>69</sup> Do schémy EU ETS sa teda už zapojili i niektoré nečlenské štáty EÚ, konkrétne Island, Nórsko a Lichtenštajnsko, ktoré vytvorili systém obchodovania s emisiami inšpirovaný EU ETS.<sup>70</sup> V tejto súvislosti je potrebné spomenúť ďalšiu normu práva EÚ a to *Nariadenie Komisie č. 2216/2004 o normalizovaných a zabezpečených systémoch registrov v súlade so smernicou 2003/87 a s rozhodnutím 280/2004*,<sup>71</sup> ktorým došlo k prepojeniu protokolu transakcií EÚ s emisiami a medzinárodného protokolu transakcií s emisiami vytvoreného základe Rámcového dohovoru a Kjótskeho protokolu od októbra 2008.<sup>72</sup> Toto prepojenie umožňovalo zosúladienie obchodovania podľa EU ETS

<sup>66</sup> [http://www.europskaunia.sk/system\\_obchodovania\\_s\\_emisiami](http://www.europskaunia.sk/system_obchodovania_s_emisiami)

<sup>67</sup> Košičiarová, S.: EC Environmental Law. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.s.106. ISBN 978-80-7380-219-6.

<sup>68</sup> [http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm)

<sup>69</sup> <http://www.energie-portal.sk/Dokument/komisia-unia-produkuje-menej-emisii-sklenikovych-plynov-ale-trh-s-kvotami-nefunguje-101983.aspx>

<sup>70</sup> Tabau, A. S.- Maljean-Dubois, S.: Non-compliance Mechanisms: Interaction between the Kyoto Protocol System and the European Union. In: *The European Journal of International Law*, Vol. 21, No. 3, 2010. s.755-756. ISSN 0938-5428.

<sup>71</sup> Regulation 2216/2004 of 21 December 2004 for a standardized and secured system of registries pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and the Council and in Decision 280/2004/EC of the European Parliament and the Council, O.J. L386/1, 2004.

<sup>72</sup> Bližšie pozri Tabau, A.S.-Maljean-Dubois, S.: Non-compliance Mechanisms: Interaction between the Kyoto Protocol System and the European Union. In: *The European Journal of International Law*, Vol. 21, No. 3, 2010. s.753. ISSN 0938-5428.

a podľa Kjótskeho protokolu. Toto nariadenie bolo neskôr doplnené a s účinnosťou od 1. januára 2012 zrušené *Nariadením Komisie (ES) č. 994/2008 z 8. októbra 2008 o normalizovaných a zabezpečených systémoch registrov v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES a rozhodnutím Európskeho parlamentu a Rady č. 280/2004/ES*,<sup>73</sup> ktoré má rovnaký účel a zväzda celý rad vylepšení.

Smernica 2003/87/ES vytvára i systém monitorovania a správ o emisiách, systém ich overovania ako aj systém pokút pre ako kontrolné a sankčné mechanizmy.<sup>74</sup> Systém monitorovania a podávania správ vychádza z ustanovenia čl.14 ods. 3, podľa ktorého členské štáty zabezpečia, aby každý prevádzkovateľ zariadenia podával správy o emisiách z daného zariadenia alebo od 1. januára 2010 z lietadla, ktoré prevádzkuje v každom kalendárneho roku príslušnému orgánu po skončení daného roku. Overovanie týchto správ vychádza z článku 15, v duchu ktorého členské štáty zabezpečia, aby boli správy zaslané prevádzkovateľmi podľa článku 14 ods. 3, overené v súlade s kritériami stanovenými v prílohe V a aby príslušný orgán bol o tom informovaný. Členské štáty zabezpečia, aby prevádzkovateľ, ktorého správa nebola overená ako uspokojivá v súlade s kritériami stanovenými v prílohe V do 31. marca každého roku za emisie predchádzajúceho roku, nemohol uskutočňovať ďalšie prenosy kvót, pokiaľ nie je správa tohto prevádzkovateľa overená ako uspokojivá. Systém pokút je zakotvený v článku 16, ktorý podľa svojho odseku 1 ukladá členským štátom záväzok ustanoviť pravidlá pre pokuty uplatniteľné na porušovanie vnútroštátnych právnych predpisov prijatých podľa tejto smernice a prijímú všetky potrebné opatrenia na zabezpečenie vykonávania takýchto pravidiel. Prijaté pokuty musia byť účinné, proporčné a odrádzajúce. Členské štáty oznámia tieto ustanovenia Komisii najneskôr do 31. decembra 2003 a bezodkladne oznámia akékoľvek ich dodatočné zmeny a doplnenia, ktoré ich ovplyvňujú.

V nadväznosti na Smernicu 2008/101/ES, ktorá pozmenila Smernicu 2003/87/ES tým, že začlenila činnosti leteckej dopravy do systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v rámci Spoločenstva vznikol relatívne významný judikát Súdneho dvora EÚ v konaní o prejudiciálnej otázke vo veci C-366/10. Predmetom veci bol návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím *Vysokého súdneho dvora* (angl. High Court of Justice s pôsobnosťou pre Anglicko a Wales), *Oddelenie kráľovnej lavice* (angl. Queen's Bench Division) Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z 8. júla 2010 a doručený Súdnemu dvoru 22. júla 2010, ktorý súvisí s konaním v rámci sporu medzi Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. a United Airlines Inc. (ďalej len spolu „ATA a i.“) a štátnym tajomníkom pre energiu a zmenu klímy (angl. Secretary of State for Energy and Climate Change) vo veci platnosti opatrení na prebratie smernice 2008/101 prijatých Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska. Britský súd položil otázku či možno v tejto veci na základe viacerých obyčajových a zmluvných pravidiel medzinárodného práva napadnúť platnosť smernice 2003/87/ES, ktorá bola zmenená a doplnená smernicou 2008/101/ES s cieľom začleniť činnosti leteckej dopravy do systému obchodovania s emisiami. Zmienené obyčajové a zmluvné pravidlá medzinárodného práva zahŕňali

<sup>73</sup> Commission Regulation 994/2008 of 8 October 2008 for a standardized and secured system of registries pursuant to the Directive 2003/87/EC of the European Parliament and the Council and iDecision 280/2004/EC of European Parliament and of the Council, Ú.v. L 271/3, 2008.

<sup>74</sup> Bližšie pozri Košičiarová, S.: EC Environmental Law. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.s.105. ISBN 978-80-7380-219-6.



zásadu obyčajového medzinárodného práva, že každý štát má úplnú a výlučnú suverenitu nad svojím vzdušným priestorom, zásadu obyčajového medzinárodného práva, že žiadny štát nemôže platne vykonávať svoju suverenitu nad akoukoľvek časťou širšieho mora, zásadu obyčajového medzinárodného práva týkajúca sa slobody preletu nad šírým morom, zásadu obyčajového medzinárodného práva, že lietadlá počas preletu nad šírým morom podliehajú výlučnej právomoci štátu ich registrácie, pokiaľ medzinárodná zmluva výslovne nestanovuje inak, Chicagský dohovor o medzinárodnom civilnom letectve z roku 1944 (najmä jeho články 1, 11, 12, 15 a 24), Dohodu o otvorenom nebi z roku 1992 (najmä jej článok 7, článok 11 ods. 2 a článok 15 ods. 3) a Kjótsky protokol (najmä jeho článok 2 ods. 2). Súdny dvor EÚ konštatoval, že „Preskúmanie smernice 2008/101/ES neodhalilo skutočnosti, ktorými by mohla byť dotknutá jej platnosť“. Smernica 2008/101/ES je teda v súlade so všetkými uvedenými normami medzinárodného verejného práva a začlenenie činnosti leteckej dopravy do systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v rámci Spoločenstva bolo legálne a možné.

Ustanovenia Rámcového dohovoru a Kjótskeho protokolu ohľadom záchytov a rezervoárov skleníkových plynov rozpracúva *Smernica 2009/31/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. apríla 2009 o geologickom ukladaní oxidu uhličitého a o zmene a doplnení smernice Rady 85/337/EHS, smerníc Európskeho parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES, 2008/1/ES a nariadenia (ES) č. 1013/2006*.<sup>75</sup> Touto smernicou sa ustanovuje právny rámec pre environmentálne bezpečné geologické ukladanie oxidu uhličitého (ďalej len „CO<sub>2</sub>“) v rámci boja proti zmene klímy. Účelom environmentálne bezpečného geologického ukladania CO<sub>2</sub> je trvalá izolácia CO<sub>2</sub> takým spôsobom, aby sa zabránilo negatívnym účinkom a akémukoľvek riziku pre životné prostredie a zdravie ľudí, a ak to nie je možné, aby sa tieto negatívne účinky čo najviac vylúčili.<sup>76</sup> Táto smernica sa uplatňuje na geologické ukladanie CO<sub>2</sub> na území členských štátov, v rámci ich výlučných ekonomických zón a v rámci ich kontinentálnych šelfov v zmysle Dohovoru Organizácie Spojených národov o morskom práve (UNCLOS).<sup>77</sup>

Problematiky ochrany klímy sa bezprostredne týka i *Rozhodnutie č. 406/2009/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. apríla 2009 o úsilí členských štátov znížiť emisie skleníkových plynov s cieľom splniť záväzky Spoločenstva týkajúce sa zníženia emisií skleníkových plynov do roku 2020*.<sup>78</sup> Týmto rozhodnutím sa stanovuje minimálny príspevok každého členského štátu k splneniu záväzku Spoločenstva znížiť emisie skleníkových plynov na obdobie od roku 2013 do roku 2020, pokiaľ ide o emisie skleníkových plynov, na ktoré sa vzťahuje toto rozhodnutie, pravidlá plnenia týchto príspevkov a pravidlá ich vyhodnocovania. Podľa článku 3 ods. 1

<sup>75</sup> Directive 2009/31/EC of European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) nr. 1013/2006, Ú. v. EÚ L 140, 05/06/2009.

<sup>76</sup> Košíčiarová, S.: EC Environmental Law. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s.108. ISBN 978-80-7380-219-6.

<sup>77</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea (1982). 1833 UNTS 3; 21 ILM 1261 (1982)

<sup>78</sup> Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020, Ú. v. EÚ L 140, 05/06/2009, s. 136

rozhodnutia do roku 2020 každý členský štát obmedzí svoje emisie skleníkových plynov najmenej o percentuálny podiel, ktorý je pre daný členský štát stanovený v prílohe II k tomuto rozhodnutiu vzhľadom na jeho emisie v roku 2005. V duchu uvedenej prílohy, je stanovený, napr. záväzok Slovenskej republiky obmedziť svoje emisie skleníkových plynov o 13%. Toto rozhodnutie o. i. stanovuje, že členský štát za podmienok stanovených v článku 3 ods.4 a 5 môže preniesť až 5 % svojich ročných pridelených emisných kvót za príslušný rok na iné členské štáty.

Orgány EÚ prijali i celý rad noriem sekundárneho práva platných pre oblasť fluórovaných skleníkových plynov. Základnou normou v tomto smere je *Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 842/2006 zo 17. mája 2006 o určitých fluórovaných skleníkových plynoch*<sup>79</sup> na ktoré nadväzuje celý rad ďalších noriem a to Nariadenie Komisie (ES) č. 1493/2007 zo 17. decembra 2007, ktorým sa ustanovuje formát správ predkladaných výrobcami, dovozcami a vývozcami určitých fluórovaných skleníkových plynov v zmysle nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 842/2006, Nariadenie Komisie (ES) č. 1494/2007 zo 17. decembra 2007, ktorým sa podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 842/2006 stanovuje forma označenia a dodatočné požiadavky na označovanie výrobkov a zariadení obsahujúcich určité fluórované skleníkové plyny, Nariadenie Komisie (ES) č. 1497/2007 z 18. decembra 2007, ktorým sa podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 842/2006 ustanovujú štandardné požiadavky na kontrolu úniku pre stacionárne systémy požiarnej ochrany obsahujúce určité fluórované skleníkové plyny, Nariadenie Komisie (ES) č. 1516/2007 z 19. decembra 2007, ktorým sa podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 842/2006 ustanovujú štandardné požiadavky na kontrolu úniku pre stacionárne chladiace a klimatizačné zariadenia a tepelné čerpadlá obsahujúce určité fluórované skleníkové plyny, Nariadenie Komisie (ES) č. 303/2008 z 2. apríla 2008, ktorým sa podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 842/2006 ustanovujú minimálne požiadavky a podmienky vzájomného uznávania osvedčení spoločností a zamestnancov v súvislosti so stacionárnymi chladiacimi zariadeniami, klimatizačnými zariadeniami a tepelnými čerpadlami obsahujúcimi určité fluórované skleníkové plyny a Nariadenie Komisie (ES) č. 304/2008 z 2. apríla 2008, ktorým sa podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 842/2006 ustanovujú minimálne požiadavky a podmienky vzájomného uznávania udeľovania osvedčení spoločnostiam a zamestnancom v súvislosti so stacionárnymi systémami požiarnej ochrany a hasiacimi prístrojmi obsahujúcimi určité fluórované skleníkové plyny. Podrobná analýza tejto skupiny noriem presahuje rámec tohto príspevku.

Súbor noriem práva EÚ týkajúci sa zmeny klímy inštitucionálne dopĺňa *Európsky program pre zmenu klímy* (angl. *European Climate Change Programme*), ktorý vytvorila Európska únia v júni roku 2000. Jeho úlohou je identifikovať najefektívnejšie, cenovo efektívne a k životnému prostrediu priateľské opatrenia na obmedzenie emisií skleníkových plynov. Tento program bol vytvorený na základe konzultácií so širokým okruhom zainteresovaných, vrátane mimovládnych organizácií, podnikateľov a vlád. Zahŕňa zoznam celkovo 40 opatrení, ktoré by mohli, v prípade ich skutočnej aplikácie, výrazne znížiť emisie skleníkových plynov.<sup>80</sup> K týmto opatreniam patrí i systém EU ETS.<sup>81</sup> K redukcii emisií skleníkových plynov prispievajú i špecificky koncipované politiky Európskej únie

<sup>79</sup> Regulation (EC) No 842/2006 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2006 on certain fluorinated greenhouse gases. Ú. v. EÚ L 161, 14/06/2006, s. 1 – 11

<sup>80</sup> Macrory, R. (ed.): *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level of Protection?* Groningen/Amsterdam: Europa Law Publishing, 2006. s.97. ISBN 90-76871-50-7.

<sup>81</sup> Košičiarová, S.: *EC Environmental Law*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.s.101. ISBN 978-80-7380-219-6.

v oblasti podpory obnoviteľných zdrojov energie, energetickej efektivity a redukcie CO<sub>2</sub> produkovanej v rámci dopravy, priemyslu a poľnohospodárstva. Podrobná analýza týchto politík EÚ presahuje rámec tohto príspevku.<sup>82</sup>

Významnou aktivitou EÚ v oblasti redukcie skleníkových plynov je plán prechodu EÚ na konkurencieschopnú nízko uhlíkovú ekonomiku. Európska rada vo februári 2011 v dokumente nazvanom *Cestovná mapa pre prechod na nízko uhlíkové hospodárstvo*<sup>83</sup> potvrdila cieľ EÚ znížiť do roku 2050 emisie skleníkových plynov o 80-95 percent v porovnaní s rokom 1990. Kľúčovú úlohu v uvedení celého spektra nízko uhlíkových technológií na trh bude mať EU ETS.<sup>84</sup>

#### 4. Ochrana klímy v právnom poriadku Slovenskej republiky

Problematika ochrany klímy v Slovenskej republike vychádza z noriem medzinárodného práva verejného najmä z Rámcového dohovoru a Kjótskeho protokolu, ktoré sú súčasťou právneho poriadku SR a takisto z hore uvedených noriem práva Európskej únie.<sup>85</sup> V Slovenskej republike však bola vydaná i osobitná zákonná úprava a to primárne v *zákone č.572/2004 z 19. októbra 2004 o obchodovaní s emisnými kvótami a o zmene a doplnení niektorých zákonov*. Tento zákon bol viackrát zmenený a to zákonmi č. 733/2004 Z.z., č.117/2007 Z.z., č.515/2008 Z.z., č.136/2010 Z.z., č.548/2010 Z.z., č. 47/2011 Z.z., č. 129/2011 Z.z. a č. 258/2011 Z.z. Problematiky zmeny klímy sa dotýka i *Vyhláška MŽP SR č. 711/2004 Z.z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona o obchodovaní s emisnými kvótami a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Vyhláška MŽP SR č. 131/2006, ktorou sa ustanovujú národné emisné stropy a celkové množstvo kvót znečisťujúcich látok*. S danou problematikou súvisí i *zákon č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia, zákon č. 478/2002 Z. z. o ochrane ovzdušia a zákon č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia*.

Nosnou úpravou v oblasti ochrany klímy je zákon č.572/2004 Z.z., ktorý sa týka oblasti obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov, ale aj práv a povinností emitentov skleníkových plynov, monitorovania emisií skleníkových plynov a povolení na ich vypúšťanie. Tento zákon totiž upravuje podľa jeho § 1 obchodovanie s emisnými kvótami skleníkových plynov v Slovenskej republike, v Európskej únii a medzi osobami registrovanými v Slovenskej republike a osobami registrovanými v krajinách uvedených v prílohe B Kjótskeho protokolu, ktoré podporuje znižovanie emisií skleníkových plynov ekonomicky výhodným spôsobom, obchodovanie s emisnými kvótami znečisťujúcich látok, ale aj práva a povinnosti toho, kto prevádzkuje alebo riadi, tzv. stacionárnu prevádzku, v ktorej sa vykonáva jedna činnosť v dôsledku ktorej dochádza k emisii skleníkových plynov, práva a povinnosti prevádzkovateľov lietadiel, ktorí rovnako produkujú skleníkové plyny,

<sup>82</sup> Bližšie pozri, napr. Macrory, R. (ed.): *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level of Protection?* Groningen/Amsterdam: Europa Law Publishing, 2006. s.100-102. ISBN 90-76871-50-7.

<sup>83</sup> European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050, COM/2011/0112 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0112>.

<sup>84</sup> <http://www.ekoslovensko.eu/europskej-unii-zalezi-na-tom-eko-zijeme/kapitoly/c-klimaticka-zmena/>.

<sup>85</sup> Košičiarová, S. a kol.: *Právo životného prostredia*. Bratislava: Eurokódex, 2006. s.267. ISBN 80-88931-57-6.

práva a povinnosti ostatných účastníkov schémy obchodovania a pôsobnosť orgánov štátnej správy.

Podľa § 3 tohto zákona sa na vypúšťanie skleníkových plynov alebo znečisťujúcich látok z prevádzky alebo z jej časti do ovzdušia sa vyžaduje povolenie vydané podľa § 5 v duchu podmienok uvedených v § 4. V duchu § 5 vydá povolenie Obvodný úrad životného prostredia na základe posúdenia žiadosti podľa § 4, ak prevádzkovateľ spĺňa požiadavky na monitorovanie emisií skleníkových plynov a podávanie správ uvedené v prílohe č. 4 a ustanovené v osobitnom predpise,<sup>86</sup> alebo požiadavky na monitorovanie emisií znečisťujúcich látok ustanovené v osobitnom predpise.<sup>87</sup> Povolenie sa môže vzťahovať na jednu prevádzku alebo viac prevádzok na tom istom mieste prevádzkovaných tým istým prevádzkovateľom a súčasne možno udeliť povolenie na vypúšťanie skleníkových plynov a znečisťujúcich látok. Samotné obchodovanie účastníkov schémy obchodovania je upravené v § 7 zákona. Zahŕňa povinných účastníkov schémy obchodovania, dobrovoľných účastníkov schémy obchodovania a každú inú osobu, ak sa prihlási do registra kvót. Pridelenie kvót skleníkových plynov uvedeným subjektom je upravené v § 9 zákona a realizuje ho Ministerstvo životného prostredia každoročne. Obchodovateľné obdobie s kvótami znečisťujúcich látok trvá jeden kalendárny rok. Niektoré súvisiace oprávnenia majú i krajské a obvodné úrady životného prostredia. Štátnu správu podľa tohto zákona teda vykonáva Ministerstvo životného prostredia, krajské úrady životného prostredia a obvodné úrady životného prostredia. Zákon vytvára v paragrafoch 13 ods.4, 13a, 19 i systém monitorovania a správ operátov o emisiách, systém ich overovania ako aj systém pokút pre ako kontrolné a sankčné mechanizmy požadovaný Smernicou 2003/87/ES.

Zákon č. 572/2004 Z.z. prenáša do slovenského právneho poriadku záväzky z práva životného prostredia Európskej únie najmä v duchu smernice 2003/87/ES v znení neskorších smerníc, najmä Smernice 2004/101, ktorá prepája flexibilné mechanizmy plnenia záväzkov Kjótskeho protokolu (spoločné plnenie, mechanizmus čistého rozvoja a režim obchodovania s emisiami) so systémom obchodovania s emisiami Európskej únie podľa Smernice 2003/87/ES.<sup>88</sup> Slovensko v nadväznosti na medzinárodnoprávnu úpravu a úpravu práva EÚ v podstate obchoduje s emisiami na dvoch frontoch, a to v rámci Kjótskeho Protokolu na úrovni štátov a v rámci EÚ v duchu systému obchodovania s emisiami Európskej únie na úrovni podnikov (štát tu má však dôležitú úlohu sprostredkovateľa a vyjednávača množstva „povoleniek“ na úrovni EÚ), ktoré obchodujú medzi sebou v rámci celej EÚ, ale i mimo jej rámca s podnikmi, ktoré sídlia v krajinách mimo EÚ, pokiaľ sú zmluvnými stranami Kjótskeho protokolu.

V rámci EU ETS Firmy zo SR zrealizovali v období od 1. januára 2005 do 20. júna 2014 celkovo 533 obchodov medzi sebou alebo vo vzťahu k zahraničným firmám.<sup>89</sup> V Slovenskej republike sa obchod z emisnými kvótami realizuje i v rámci Kjótskeho protokolu z úrovne štátu. Bohužiaľ tento proces je spojený s neslávne známym prípadom predaja emisných

<sup>86</sup> § 41 ods. 1 písm. j) zákona č. 478/2002 Z.z. o ochrane ovzdušia a ktorým sa dopĺňa zákon č. 401/1998 Z.z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov (zákon o ovzduší) v znení zákona č. 572/2004 Z.z.

<sup>87</sup> § 41 ods. 1 písm. j) zákona č. 478/2002 Z.z. o ochrane ovzdušia a ktorým sa dopĺňa zákon č. 401/1998 Z.z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov (zákon o ovzduší) v znení zákona č. 572/2004 Z.z.

<sup>88</sup> Košičiarová, S. a kol.: *Právo životného prostredia*. Bratislava: Eurokódex, 2006. s.267. ISBN 80-88931-57-6.

<sup>89</sup> Bližšie pozri <http://ec.europa.eu/environment/ets/transaction.do?languageCode=en>

kvót firme Interblue Group.<sup>90</sup> Celý prípad sa na verejnosť dostal 8. októbra 2008, kedy Vláda SR na svojom 116. zasadnutí zobrala na vedomie informáciu ministra životného prostredia SR Jána Chrbeta (SNS) o predaji emisných kvót v objeme 10 miliónov ton za cenu 6,05 eura (182 Sk) za tonu. Dňa 13. novembra 2008 minister Chrbet a predstavitelia firmy Interblue Group podpísali dohodu o predaji emisných kvót. Neskôr 2. decembra 2008 Ministerstvo životného prostredia SR oznámilo, že sa po dlhšej snahe podarilo zakontrahovať významnú časť slovenských voľných emisných kvót. Z predaja mala Slovenská republika získať vyše dve miliardy Sk (66,3 milióna eur), očakávaný výnos v budúcom období by mal dosiahnuť čiastku vyše štyri miliardy Sk (132,6 milióna eur). O niekoľko mesiacov neskôr 25. apríla 2009 predseda vlády Robert Fico vyzval ministra Chrbeta, aby zverejnil zmluvy týkajúce sa predaja nadbytočných emisných kvót SR. Minister Chrbet oznámil 4. mája 2009, že spoločnosť Interblue Group kategoricky odmieta zverejnenie zmluvy, na základe ktorej jej SR v roku 2008 predala nadbytočné emisné kvóty oxidu uhličitého. Prezident SR Ivan Gašparovič následne 6. mája 2009 na návrh premiéra Roberta Fica odvolal ministra Chrbeta z funkcie. Jeho nástupcom sa stal Viliam Turský (SNS). Minister životného prostredia Viliam Turský zverejnil 21. mája 2009 na internetovej stránke ministerstva zmluvu o predaji emisných kvót. Poslanci NR SR následne 16. júna 2009 rozhodli, že zmluva o predaji nadbytočných emisných kvót firme Interblue Group sa rušiť nebude. V dôsledku nezvládnutia celej kauzy dňa 20. augusta 2009 prezident SR Ivan Gašparovič odvolal na návrh premiéra Roberta Fica z funkcie ministra Turského. Riadením ministerstva poveril vicepremiéra Dušana Čaploviča (Smer-SD). Vicepremiér Dušan Čaplovič rozhodol 8. septembra 2009 o vypovedaní opčného práva medzi Slovenskom a americkou spoločnosťou Interblue Group. O niečo neskôr 21. septembra 2009 predseda SDKÚ-DS Mikuláš Dzurinda spolu s poslancami Pavlom Frešom a Luciou Žitňanskou (obidvaja SDKÚ-DS) podali na Generálnu prokuratúru SR podnet na úplné zrušenie zmluvy medzi Ministerstvom životného prostredia SR a spoločnosťou Interblue Group o predaji emisných kvót. Na návrh premiéra Roberta Fica vymenoval prezident Ivan Gašparovič 28. októbra 2009 do funkcie ministra životného prostredia Jozefa Medveďa (Smer-SD). Po viacnásobnej komunikácii z firmou Interblue Group Minister Jozef Medveď dňa 3. decembra 2009 potvrdil, že americká spoločnosť Interblue Group, ktorej Slovensko predalo 15 miliónov ton emisií, chce s ministerstvom životného prostredia rokovať o ukončení vzájomnej zmluvy do konca roka. Následne minister Medveď 12. januára 2010 oznámil, že americká spoločnosť Interblue Group postúpila svoje práva na spoločnosť Interblue Europe so sídlom vo Švajčiarsku. Následne 12. januára 2010 Hovorkyňa Prezídia Policajného zboru (PZ) potvrdila, že na základe pokynu Špeciálnej prokuratúry začal vyšetrovateľ Úradu boja proti korupcii Prezídia PZ v kauze predaja emisií trestné stíhanie pre trestný čin porušovanie povinnosti pri správe cudzieho majetku a trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa. Dňa 7. októbra 2013 však polícia zastavila trestné stíhanie v tejto kauze. Vyšetrovateľ Národnej kriminálnej agentúry zastavil trestné stíhanie vo veci z dôvodu, že skutok nie je trestným činom a nie je dôvod na postúpenie veci. Ministerstvo životného prostredia podalo sťažnosť na prokuratúru. Politická strana Sloboda a Solidarita 3. januára 2014 vyhlásila, že iniciuje aby sa kauza predaja emisií z roku 2008, znova vyšetrila. SaS zastavenie vyšetrovania považuje za dôkaz toho, že orgány činné v trestnom konaní pracujú pod tlakom politiky a politikov.

Z uvedenej kauzy zreteľne vyplýva, že obchodovanie z emisiami v podmienkach Slovenskej republiky má svoje problematické roviny. Je zreteľné, že tento systém v podmienkach

<sup>90</sup> <http://www.enviroportal.sk/clanok/vyberova-chronologia-pripadu-predaja-emisnych-kvot-firme-interblue-group>.

Slovenskej republiky je potrebné podstatne vylepšiť. Pri riešení káz uvedeného druhu tiež verejnosť i politici zabúdajú na základný cieľ medzinárodných, európskych i vnútroštátnych úprav v oblasti, ktorým je ochrana klímy a zamedzenie nepriaznivým účinkom jej zmien. Finančný prínos z obchodovania s emisiami, ktorý mohol byť využitý na zmierňovanie dopadov klimatických zmien alebo podporu technológií, ktoré neprodukujú skleníkové plyny sa nedosiahol. Podľa nezávislých štúdií by sa v rámci Slovenskej republiky uvedené úpravy mohli aplikovať primeraným spôsobom.

Slovensko však potrebuje záväznú a konkrétnu národnú klimatickú politiku, ktorá by zjednotila postup jednotlivých ministerstiev a vládnych agentúr a zaviedla a podporovala systémové opatrenia. Energetika ako významný zdroj emisií skleníkových plynov by mala byť považovaná za prierezový sektor a vláda by mala zabezpečiť, aby sa tento kľúčový sektor rozvíjal v súlade s ekonomickou, sociálnou aj environmentálnou – a teda aj klimatickou – politikou štátu. Jedným z inšpirujúcich príkladov môže byť prístup Veľkej Británie, ktorá vytvorila samostatné ministerstvo pre zmenu klímy a energetika je jeho kľúčovou zložkou. Alternatívnou možnosťou by mohlo byť vytvorenie koordinačnej jednotky pre zmenu klímy podliehajúcej podpredsedovi vlády prípadne vytvorenie postu splnomocnenca vlády pre problematiku klimatickej zmeny. Obchodovanie s emisiami by malo byť strategicky využívané na dosahovanie národných klimatických cieľov. Vláda by mala zabezpečiť, aby sa na ich dosahovanie využili existujúce kapacity verejného aj občianskeho sektora a spolupráca verejnej správy s odbornou verejnosťou a mimovládnyimi organizáciami.<sup>91</sup>

## Záver

Problematika zmeny klímy na planéte Zem patrí v súčasnosti k významným globálnym ekologickým problémom. Zmena klímy podľa vedeckej obce súvisí, s tzv. skleníkovým efektom, alebo skleníkovým javom, konkrétne so zvýšeným podielom tzv. skleníkových plynov, t.j. plyných látok spôsobujúcich skleníkový efekt, t.j. zadržiavanie tepla v atmosfére Zeme. Nárast koncentrácie skleníkových plynov zvyšuje inak prirodzený skleníkový efekt do takej miery, že to spôsobuje zvyšovanie teploty na planéte Zem čo v konečnom dôsledku môže ohroziť i existenciu života na našej planéte. Medzinárodné spoločenstvo sa preto pokúša riešiť tento problém prostredníctvom medzinárodnoprávnej úpravy, ktorej úlohou je zabezpečiť zníženie emisií skleníkových plynov na prijateľnú úroveň. Na túto úpravu úzko nadväzujú relevantné právne úpravy Európskej únie, ktorá patrí k svetovým lídrom v boji proti klimatickým zmenám.

Inštitucionálnu základňu pre rozvoj medzinárodnoprávnej úpravy zmeny klímy predstavuje medzinárodný orgán - Medzivládny panel pre zmenu klímy. Jeho úloha spočíva vo vyhodnocovaní informácií vedeckého, technického a spoločensko -ekonomického charakteru na komplexnej, objektívnej, otvorenej a transparentnej báze. Najvýznamnejším výstupom činnosti IPCC sú, tzv. hodnotiace správy. Zatiaľ ostatná Piata hodnotiaca správa IPCC bola schválená po častiach 27. septembra 2013, koncom marca 2014 a koncom apríla 2014. Prvá časť správy potvrdzuje, že globálne otepľovanie od roku 1950 je dôsledkom vplyvu človeka. Zásadným posolstvom piatej hodnotiacej správy IPCC je však skutočnosť, že emisie skleníkových plynov produkované ľudstvom a následný skleníkový efekt klímu už zmenili. Medzinárodné spoločenstvo preto v tejto súvislosti nesmie poľaviť v snahách

<sup>91</sup> Bližšie pozri dokument „Obchodovanie s emisnými kvótami na Slovensku“ Pozičný dokument organizácií: Priatelia Zeme-CEPA, Spoločnosť pre trvalo udržateľný život SR, Centrum pre trvalo udržateľné alternatívy, august 2009. [http://www.priateliazeme.sk/cepa/images/collector/collectio/publicacie/Obchodovanie\\_s\\_emisnymi\\_kvotami\\_na\\_Slovensku.pdf](http://www.priateliazeme.sk/cepa/images/collector/collectio/publicacie/Obchodovanie_s_emisnymi_kvotami_na_Slovensku.pdf).

o obmedzenie emisií skleníkových plynov, ale musí sa tiež pripraviť finančne, logisticky, technicky i právne na zvládnutie extrémnych výkyvov počasia v dôsledku klimatických zmien, ako sú dlhodobé obdobia extrémneho sucha, extrémne teplotné výkyvy počasia, topenie ľadovcov, zvyšovanie hladín svetových oceánov, prívalové dažde a záplavy.

Medzinárodnoprávna úprava zmeny klímy sa logicky vyvíjala v nadväznosti na uvedené správy IPCC. Zásadnými úpravami v tomto smere sú Rámcový dohovor o zmene klímy (1992) a Kjótsky protokol (1997) k tomuto dohovoru. Rámcový dohovor OSN o zmene klímy (ďalej Rámcový dohovor) ratifikovalo 189 štátov a teší sa takmer univerzálnemu členstvu. Cieľom dohovoru je najmä dosiahnutie stabilizácie koncentrácie skleníkových plynov v atmosfére na takej úrovni, ktorá zabráni narušeniu klimatického systému v dôsledku ľudských aktivít. Zmluvné strany sa v tejto súvislosti v podľa článku 4 Rámcového dohovoru zaviazali, že prijímú národnú stratégiu a zodpovedajúce opatrenia na zmiernenie zmeny klímy, tým že obmedzia antropogénne emisie skleníkových plynov, poskytnú finančné zdroje na úhradu nákladov, ktoré vynaložia zmluvné strany, ktoré sú rozvojovými krajinami a podporia transfer technológií týmto krajinám. Pre kontrolu implementácie týchto záväzkov bol článkom 7 Rámcového dohovoru vytvorený osobitný najvyšší orgán dohovoru, ktorým je Konferencia strán. Tento orgán má právomoc pravidelne kontrolovať plnenie dohovoru a s ním súvisiacich právnych dokumentov, ktoré môže konferencia strán prijať, a prijímať rozhodnutia, ktoré sú potrebné na podporu efektívneho plnenia tohto dohovoru.

Kjótsky protokol k Rámcovému dohovoru OSN o zmene klímy, bol prijatý v japonskom meste Kjótó, 11. decembra 1997. Kjótsky protokol je medzinárodnoprávne záväzný. Doposiaľ ho ratifikovalo 192 štátov vrátane Ruska, Číny a Indie ako jedných z najväčších súčasných emitentov skleníkových plynov. Rovnako ako Rámcový dohovor sa teší takmer univerzálnemu členstvu. Zásadný význam z hľadiska Kjótskeho protokolu ako celku majú ustanovenia jeho článku 3 ods.1, kde je zakotvený záväzok zníženia celkových emisií skleníkových plynov počas záväzného obdobia 2008 až 2012 v rámci štátov uvedených v prílohe A najmenej o 5% pod úroveň emisií v roku 1990. Záväzok zredukovať emisie bol stanovený kolektívne avšak výška, resp. objem redukcii pre jednotlivé krajiny bol stanovený individuálne v prílohe B Kjótskeho protokolu ako, tzv. individuálne ciele redukcie emisií. Tieto redukcie sa týkajú v tzv. prvého záväzného obdobia v rámci rokov 2008 až 2012. Dôležitý je i záväzok podľa článku 5 ods.1, podľa ktorého každá strana zahrnutá do prílohy I vytvorí, najneskôr rok pred začiatkom prvého záväzného obdobia (t.j. do konca roku 2007), národný systém na stanovenie antropogénnych emisií a záchytov skleníkových plynov a ich odstraňovania záchytmí. Z hľadiska aplikácie Kjótskeho protokolu sú dôležité jeho ustanovenia zakotvené v článkoch 6,12 a 17, ktoré sú nazývané mechanizmy flexibility. Ide o tri špeciálne mechanizmy známe ako spoločné plnenie záväzkov, mechanizmus čistého rozvoja a obchodovanie s ušetrenými emisiami na úrovni štátov. Kjótsky protokol vytvára ďalší nový orgán Konferenciu strán Kjótskeho protokolu, ktorý funguje popri existujúcej Konferencii strán Rámcového dohovoru. Oba tieto orgány zasadať spolu na konferenciách o zmene klímy. Na ostatnej takejto konferencii o zmene klímy v Katarskom meste Dauhá v roku 2012 zúčastnené štáty prijali Dodatok ku Kjótskemu protokolu, ktorým boli vytvorené predpoklady pre predĺženie medzinárodnoprávnej záväznosti tohto protokolu do roku 2020 v prípade, ak tento dodatok ratifikujú dve tretiny zmluvných strán Kjótskeho protokolu. Uvedený počet ratifikácií sa doposiaľ nepodarilo dosiahnuť, avšak zúčastnené štáty sa dohodli, že môžu notifikovať depozitárovi tohto dodatku, že tento dodatok budú vykonávať predbežne. Uvedený dodatok pozmenil i záväzky štátov tak ako boli stanovené na obdobie do roku 2012. Podľa dodatku o. i. , napr. celkovo tridsať osem rozvinutých krajín - zmluvných strán,

vrátane Európskej únie, jej členských štátov a Islandu prevzali záväzok znížiť do roku 2020 emisie skleníkových plynov na úroveň o 18% nižšiu ako v roku 1990.

Európska únia je v čele snáh v oblasti vývoja právnych nástrojov s cieľom dosť pod kontrolu zmenu klímy, uznávajúc fakt, že členské štáty Európskej únie patria medzi najväčších emitentov skleníkových plynov na svete. Členské štáty Európskej únie hrali významnú úlohu pri prijímaní Rámcového dohovoru i Kjótskeho protokolu. Zmluvnou stranou oboch týchto dokumentov je i samotná Európska únia (EÚ). Rámcový dohovor je pre EÚ záväzný od 21. marca 1994 a Kjótsky protokol od 16. februára 2005. Politika EÚ v oblasti ochrany klímy v súčasnosti je úzko spojená s problematikou energetickej politiky EÚ. Právne normy EÚ v tejto oblasti prirodzene spadajú do rámca práva životného prostredia EÚ, ktorého existencia sa formuje v nadväznosti na články 11, 191, 192 a 193 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (1957) ako aj články 3 ods.3 a 21 ods. 2 pís. f) Zmluvy o Európskej únii (1992). Smerovanie politiky EÚ v oblasti ochrany životného prostredia bolo rozpracovávané v, tzv. Akčných programoch ES/EÚ v oblasti životného prostredia, ktorých bolo doposiaľ sedem. Ide o programy z rokov 1973, 1977, 1982, 1987, 1993, 2002, 2013 a ktoré svojim obsahom nadväzujú na medzinárodnoprávnu úpravu. Veľmi bohatá je i sekundárna normotvorba orgánov ES/EÚ, ktorá často konkretizuje normy medzinárodného práva životného prostredia.

Základnou normou pre monitorovanie emisií oxidu uhličitého a ďalších skleníkových plynov EÚ je Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č.525/2013 z 21. mája 2013 o mechanizme monitorovania a nahlasovania emisií skleníkových plynov a nahlasovania ďalších informácií na úrovni členských štátov a Únie relevantných z hľadiska zmeny klímy a o zrušení rozhodnutia č. 280/2004/ES. V rámci tohto rozhodnutia má Komisia EÚ celý rad právomocí. Komisii pri výkone týchto právomocí pomáhajú dva orgány a to Výbor pre zmenu klímy zriadený podľa článku 26 Nariadenia č. 525/2013 a Európska environmentálna agentúra zriadená Nariadením Rady č. 1210/90, ktoré bolo neskôr nahradené Nariadením Rady č. 401/2009, ktorá s Komisiou spolupracuje podľa článku 25 Nariadenia č. 525/2013.

V duchu mechanizmu obchodovania s emisími kvótami Rámcového dohovoru a Kjótskeho protokolu bola prijatá Smernica 2003/87/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisími kvótami skleníkových plynov. Táto smernica bola neskôr zmenená a doplnená ďalšími smernicami. Najvýraznejšie zmeny priniesla Smernica 2004/101/ES, Smernica 2008/101/ES a Smernica 2009/29/ES. V nadväznosti na Smernicu 2003/87/ES, v znení neskorších smerníc, sa vytvoril Európsky systém obchodovania s emisiami (EU ETS), ktorý je jedným z kľúčových nástrojov, ktorými sa EÚ snažila dosiahnuť zníženie emisií skleníkových plynov o 8% oproti úrovni z roku 1990 do roku 2012, ku ktorému sa EÚ zaviazala podľa Kjótskeho protokolu. EU ETS však pokračuje aj po roku 2012 podľa redukčných cieľov určených v normách EÚ v oblasti ochrany klímy ako je, napr. Rozhodnutie č. 406/2009/ES, kde je stanovené, že v roku 2020 majú byť emisie skleníkových plynov nižšie o 21% ako v roku 2005. Pre fungovanie tohto systému sa členské štáty EÚ zaviazali vypracovať Národný alokačný plán, ktorý určuje množstvo emisií CO<sub>2</sub>, ktoré môžu vyprodukovať podniky (firmy) v danej krajine. Národnú kvótu emisií potom príslušná vláda rozdelí medzi firmy a zariadenia, ktoré sú do EU-ETS na jej území zahrnuté. Firmy sa môžu rozhodnúť, či svoju kvótu úplne vyčerpajú, alebo predajú jej časť iným firmám, ktoré svoju alokáciu prekračujú. Vytvára sa tým „trh s emisiami“ (resp. s „povoleniami na emisie“), kde trhový mechanizmus tlačí firmy k zavádzaniu menej znečisťujúcich technológií. Systém EU ETS umožňuje obchodovanie medzi podnikmi v rámci jednotlivých štátov, medzi podnikmi sídlacimi v rámci celej EÚ, ale i medzi podnikmi z krajín EÚ a podnikmi, ktoré sídli



v krajinách mimo EÚ, pokiaľ sú zmluvnými stranami Kjótskeho protokolu. Od roku 2013 sa hlavnou metódou pridelenia kvót stavajú odplatné aukcie. Takouto formou sa má prideliť 40% kvót. Zosúladienie obchodovania podľa EU ETS a podľa Kjótskeho protokolu umožňuje prepojenie protokolu transakcií EÚ s emisiami a medzinárodného protokolu transakcií s emisiami vytvoreného základe Rámcového dohovoru a Kjótskeho protokolu podľa Nariadenia Komisie (ES) č. 994/2008 z 8. októbra 2008 o normalizovaných a zabezpečených systémoch registrov v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES a rozhodnutím Európskeho parlamentu a Rady č. 280/2004/ES.

V nadväznosti na Smernicu 2008/101/ES, ktorá pozmenila Smernicu 2003/87/ES tým, že začlenila činnosti leteckej dopravy do systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v rámci Spoločenstva vznikol relatívne významný judikát Súdneho dvora EÚ v konaní o prejudiciálnej otázke vo veci C-366/10. Predmetom veci bol návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ podaný britským súdom. Britský súd položil otázku či možno v tejto veci na základe viacerých obyčajových a zmluvných pravidiel medzinárodného verejného práva napadnúť platnosť smernice 2003/87/ES, ktorá bola zmenená a doplnená smernicou 2008/101/ES. Súdny dvor EÚ konštatoval, že smernica 2008/101/ES je v súlade so všetkými uvedenými normami medzinárodného verejného práva a začlenenie činnosti leteckej dopravy do systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v rámci Spoločenstva bolo legálne a možné.

Ustanovenia Rámcového dohovoru a Kjótskeho protokolu ohľadom záchytov a rezervoárov skleníkových plynov rozpracúva Smernica 2009/31/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. apríla 2009 o geologickom ukladaní oxidu uhličitého. Problematiky ochrany klímy sa bezprostredne týka i Rozhodnutie č. 406/2009/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. apríla 2009 o úsilí členských štátov znížiť emisie skleníkových plynov s cieľom splniť záväzky Spoločenstva týkajúce sa zníženia emisií skleníkových plynov do roku 2020. Orgány EÚ prijali i celý rad noriem sekundárneho práva platných pre oblasť fluórovaných skleníkových plynov. Základnou normou v tomto smere je Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 842/2006 zo 17. mája 2006 o určitých fluórovaných skleníkových plynoch na ktoré nadväzuje celý rad ďalších noriem. Súbor noriem práva EÚ týkajúcich sa zmeny klímy inštitucionálne dopĺňa Európsky program pre zmenu klímy, ktorý vytvorila Európska únia v júni roku 2000. Jeho úlohou je identifikovať najefektívnejšie, cenovo efektívne a k životnému prostrediu priateľské opatrenia na obmedzenie emisií skleníkových plynov. K redukcii emisií skleníkových plynov prispievajú i špecificky koncipované politiky Európskej únie v oblasti podpory obnoviteľných zdrojov energie, energetickej efektivity a redukcie CO<sub>2</sub> produkovanej v rámci dopravy, priemyslu a poľnohospodárstva. Významnou aktivitou EÚ v oblasti redukcie skleníkových plynov je plán prechodu EÚ na konkurencieschopnú nízko uhlíkovú ekonomiku. Európska rada vo februári 2011 v dokumente nazvanom Cestovná mapa pre prechod na nízko uhlíkové hospodárstvo potvrdila cieľ EÚ znížiť do roku 2050 emisie skleníkových plynov o 80-95 percent v porovnaní s rokom 1990. Kľúčovú úlohu v uvedení celého spektra nízko uhlíkových technológií na trh bude mať EU ETS.

Problematika ochrany klímy v Slovenskej republike vychádza z noriem medzinárodného práva verejného najmä z Rámcového dohovoru a Kjótskeho protokolu, ktoré sú súčasťou právneho poriadku SR a takisto z hore uvedených noriem práva Európskej únie. V Slovenskej republike však bola vydaná i osobitná zákonná úprava a to primárne v zákone č.572/2004 z 19. októbra 2004 o obchodovaní s emisnými kvótami a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon bol viackrát zmenený. Problematiky zmeny klímy sa dotýkajú i ďalšie vnútroštátne normy a to najmä Vyhláška MŽP SR č. 711/2004 Z.z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona o obchodovaní s emisnými kvótami a o zmene

a doplnení niektorých zákonov, Vyhláška MŽP SR č. 131/2006, ktorou sa ustanovujú národné emisné stropy a celkové množstvo kvót znečisťujúcich látok. Nosnou úpravou v oblasti ochrany klímy je zákon č.572/2004 Z.z., ktorý sa týka oblasti obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov, ale aj práv a povinností emitentov skleníkových plynov, monitorovania emisií skleníkových plynov a povolení na ich vypúšťanie a pôsobnosti orgánov štátnej správy v tejto oblasti. Zákon č. 572/2004 Z.z. prenáša do slovenského právneho poriadku záväzky z práva životného prostredia Európskej únie najmä v duchu smernice 2003/87/ES v znení neskorších smerníc.

Slovensko v nadväznosti na medzinárodnoprávnu úpravu a úpravu práva EÚ obchoduje s emisiami na dvoch frontoch, a to v rámci Kjótskeho Protokolu - na úrovni štátov a v rámci systému EÚ (EU ETS) na úrovni podnikov. V rámci EU ETS Firmy zo SR zrealizovali v období od 1. januára 2005 do 20.júna 2014 celkovo 533 obchodov medzi sebou alebo vo vzťahu k zahraničným firmám. V Slovenskej republike sa obchod z emisnými kvótami realizuje i v rámci Kjótskeho protokolu z úrovne štátu. Tento proces je avšak bohužiaľ spojený s neslávne známym prípadom predaja emisných kvót hlboko pod trhovú cenu americkej firme Interblue Group ministrom životného prostredia Jánom Chrbetom. Tento prípad začal 8. októbra 2008, kedy Vláda SR na svojom 116. zasadnutí zobrala na vedomie informáciu ministra životného prostredia SR Jána Chrbeta o predaji emisných kvót v objeme 10 miliónov ton za cenu 6,05 eura (182 Sk) za tonu. V celej veci začal dňa 12. januára 2010 vyšetrovateľ Úradu boja proti korupcii Prezídia PZ, na základe pokynu Špeciálnej prokuratúry, trestné stíhanie pre trestný čin porušovanie povinnosti pri správe cudzieho majetku a trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa. Dňa 7. októbra 2013 však polícia zastavila trestné stíhanie v tejto kauze. Vyšetrovateľ Národnej kriminálnej agentúry zastavil trestné stíhanie vo veci z dôvodu, že skutok nie je trestným činom a nie je dôvod na postúpenie veci.

Z uvedenej kauzy zreteľne vyplýva, že obchodovanie z emisiami v podmienkach Slovenskej republiky má svoje problematické roviny a potrebuje určité reformy. Vláda Slovenskej republiky by mala zvážiť vytvorenie záväznej a konkrétnej národnej klimatickej politiky, ktorá by zjednotila postup jednotlivých ministerstiev a vládnych agentúr a zaviedla a podporovala systémové opatrenia. Energetika ako významný zdroj emisií skleníkových plynov by mala byť považovaná za prierezový sektor a vláda by mala zabezpečiť, aby sa tento sektor rozvíjal v súlade s ekonomickou, sociálnou aj environmentálnou politikou štátu. Jedným z inšpirujúcich príkladov môže byť prístup Veľkej Británie, ktorá vytvorila samostatné ministerstvo pre zmenu klímy a energetika je jeho kľúčovou zložkou. Obchodovanie s emisiami by malo byť strategicky využívané na dosahovanie národných klimatických cieľov. Vláda by mala zabezpečiť, aby sa na ich dosahovanie využili existujúce kapacity verejného aj občianskeho sektora a spolupráca verejnej správy s odbornou verejnosťou a mimovládnyimi organizáciami.

## **K DŮVODŮM OSPRAVEDLŇUJÍCÍM NETRANSPOZICI UNIJNÍ SMĚRNICE V KONTEXTU KRITICKÉ ANALÝZY ROZSUDKU SD EU VE VĚCI C- 343/08<sup>1</sup>**

*Richard Král*

### **Úvod**

S členstvím v EU je neodmyslitelně spjata obecná povinnost členských států transponovat unijní směrnice. Hlavním impulsem k mému zamyšlení nad tím, kdy členský stát výjimečně nemusí směrnici či její část, ať už trvale nebo přechodně, transponovat, se stala česká transpoziční sága, týkající se směrnice 2003/41 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi. V rámci této ságy totiž SD EU<sup>2</sup> argumentačně velmi nepřesvědčivě odmítl připustit jako důvod ospravedlňující netranspozici směrnice bezpředmětnost její transpozice odůvodněnou tím, že směrnice upravuje činnosti, které v dotčených členských státech fakticky neexistují, protože jejich existenci brání vnitrostátní právní překážka, která není v rozporu s právem EU. Navíc v rámci této ságy SD EU dosti nepodloženě uvedl, že jediným judikaturním důvodem ospravedlňujícím netranspozici směrnice je bezpředmětnost její transpozice ze zeměpisných důvodů.<sup>3</sup>

Ve svém příspěvku nejprve poukážu na to, že existuje více judikaturních důvodů ospravedlňujících netranspozici směrnice či její části. Poté poukážu na nepřesvědčivost argumentů, pro které SD EU v české transpoziční sáze odmítl připustit jako další judikaturní důvod k ospravedlnění netranspozice směrnice či její části onen již zmiňovaný důvod, kterého se dovolávala ČR.

### **1. Judikaturní důvody**

Z relevantní judikatury SD EU lze dovozovat, že kromě bezpředmětnosti transpozice směrnice ze zeměpisných důvodů existují i další judikaturní důvody ospravedlňující, ať už trvale nebo přechodně, netranspozici směrnice či její části.

Jsou jimi za prvé absolutní nemožnost včasné transpozice hlavně z důvodu vyšší moci nebo srovnatelného důvodu. Konkrétně ve věci Komise v. Itálie<sup>4</sup> SD EU připustil, že bombový útok na datové centrum by mohl být onou vyšší mocí ospravedlňující dočasnou netranspozici takové směrnice, k jejíž transpozici byla potřebná data z datového centra. Nicméně podle SD EU se dotyčného ospravedlňujícího důvodu bylo možno dovolávat pouze po racionálně omezenou dobu, nikoliv tedy, jak tomu bylo v případě bombového útoku v Itálii, ještě čtyři roky po něm. Srovnatelná s absolutní nemožností včasné transpozice z důvodu vyšší moci je pak např. absolutní nemožnost včasné transpozice z toho důvodu, že

<sup>1</sup> Doc. JUDr. Richard Král Ph.D., LL.M., Docent na katedře evropského práva Právnické fakulty UK v Praze, člen Legislativní rady vlády ČR

<sup>2</sup> Srov. rozsudek ve věci C-343/08 Komise v. ČR, Sb. rozh. 2010, str. I-275.

<sup>3</sup> Srov. rozsudek ve věci C-343/08 Komise v. ČR, Sb. rozh. 2010, str. I-275, bod 42.

<sup>4</sup> Rozsudek ve věci 101/84 Komise v. Itálie, ECR 1985, str. 2629, bod 16.

ke smernici nebyla na úrovni Unie prijata predpokladaná prováděcí či delegovaná úprava, bez níž členské státy nemohou základní směrnici transponovat.<sup>5</sup>

Dalším judikurním důvodom ospravedlňujícím netranspozici směrnice či její části je skutočnosť, že transpozice není nutná z důvodu zvláštní povahy dotčené směrnice respektive jejích ustanovení. Konkrétně ve věcech 72/02<sup>6</sup> a 296/01<sup>7</sup> se SD EU vyjádřil, že ustanovení směrnice, která se týkají pouze vztahů mezi členskými státy a Komisí, nemusí být v zásadě transponována, a to s výjimkou případu, kdy dodržování dotyčných ustanovení vyžaduje přijetí specifického vnitrostátního transpozičního opatření. Za další typy ustanovení, které díky své zvláštní povaze nemusí být nutně transponovány, označil SD EU takové definice, jejichž netranspozice není s to nijak negativně ovlivnit náležitost transpozice či praktické implementace směrnice jako celku.<sup>8</sup> Za příklad takovéto definice SD EU konkrétně shledal definici domácích zvířat (pet animals) obsaženou ve směrnici 80/502, jež novelizovala již zrušenou směrnici 74/63 o stanovení maximálních přípustných limitů nežádoucích látek a produktů ve výživě zvířat.<sup>9</sup>

Obecně pak lze za definice, jejichž netranspozice není s to nijak negativně ovlivnit náležitost transpozice či praktické implementace směrnice jako celku, považovat zejména ty definice, které mají nulovou definiční přidanou hodnotu, popř. ty definice, které definují pojmy shodně s jejich jasným a obecným významem. Mezi ty první lze např. zařadit definici „znečišťující látky“ jako „*jakékoliv látky schopné způsobit znečištění*“.<sup>10</sup> Mezi ty druhé lze např. zařadit případy, kdy je „*kyanid rozložitelný ve slabé kyselině*“ definován jako „*kyanid a sloučeniny kyanidu, které se rozkládají ve slabé kyselině při stanovené hodnotě pH*“<sup>11</sup> nebo „*jezero*“ jako „*útvary stojaté vnitrozemské povrchové vody*“.<sup>12</sup>

V nedávné věci C-165/08 pak SD EU nechal otevřenou možnost ospravedlnit netranspozici směrnice či její části náboženskými nebo etickými důvody.<sup>13</sup>

Je tedy opravdu vidno, že tvrzení obsažené v bodě 42 rozsudku SD EU ve věci C-343/08, totiž tvrzení, že jediným judikurním důvodom ospravedlňujícím netranspozici směrnice je bezpředmětnost její transpozice ze zeměpisných důvodů, je opravdu poněkud nepodložené.

Pro úplnost je třeba navíc dodat, že kromě právě uvedených judikurních důvodů ospravedlňujících netranspozici směrnice či její části existují i další ospravedlňující důvody, které vyplývají přímo z primárního práva EU nebo ze

<sup>5</sup> Srov. bod 2 odůvodnění směrnice 2006/31, kterou se mění směrnice 2004/39/ES o trzích finančních nástrojů, pokud jde o některé lhůty

<sup>6</sup> Rozsudek ve věci C-72/02 Komise v. Portugalsko, ECR 2003, str. I-6597, body 19 a 20.

<sup>7</sup> Rozsudek ve věci C-296/01 Komise v. Francie, ECR 2003, str. I-13909, bod 92.

<sup>8</sup> Srov. rozsudek ve věci 363/85 Komise v. Itálie, ECR 1987, str. 1733, body 10 až 12.

<sup>9</sup> Srov. rozsudek ve věci 363/85 Komise v. Itálie, ECR 1987, str. 1733, bod 14.

<sup>10</sup> Čl. 2 směrnice 2000/60, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

<sup>11</sup> Čl. 3 odst. 13 směrnice 2006/21 o nakládání s odpady z těžebního průmyslu.

<sup>12</sup> Čl. 2 směrnice 2000/60, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

<sup>13</sup> Rozsudek ve věci C-165/08 Komise v. Polsko, Sb. rozh. 2009, s. I-6843, bod 57.

směrnice<sup>14,15</sup> Takovýmito důvody jsou např. přechodné nebo trvalé výjimky z působnosti určitých směrnic či jejich konkrétních ustanovení, které si jednotlivé členské státy pro sebe vyjednaly v souvislosti se vstupem do EU nebo při přijímání dotčených směrnic. Seznam výjimek, které si konkrétně vyjednala ČR při svém vstupu do EU, tvoří přílohu V Aktu o podmínkách přistoupení ČR a dalších zemí k EU.<sup>16</sup> Dalším takovým důvodem je skutečnost, že obsah směrnice je v rozporu s mezinárodním závazkem členského státu, který pro daný stát vyplývá z mezinárodní smlouvy uzavřené před jeho vstupem do EU/ES.<sup>17</sup> V tomto případě nemusí členský stát předmětnou směrnicí či její část transponovat až do okamžiku úpravy či zániku dotčeného mezinárodněprávního závazku. S renegociací nebo vypovězením takového závazku ale nesmí daný členský stát otálet. K renegociaci či vypovězení přitom musí dojít při první příležitosti, která se k tomu naskytne poté, co je dostatečně jasně prokázán rozpor dotčeného mezinárodněprávního závazku s předmětnou směrnicí.<sup>18</sup>

## 2. Nepřesvědčivé nepřípuštění ospravedlňujícího důvodu ve věci C-343/08

V české transpoziční věci C-343/08 šlo konkrétně o to, že ČR transponovala pouze ta ustanovení směrnice 2003/41 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi, jež se týkají přeshraničního poskytování služeb zaměstnaneckého penzijního pojištění institucemi usazenými v jiných členských státech. ČR tedy pouze umožnila podnikům usazeným v ČR přispívat do penzijních plánů nabízenými těmito institucemi z jiných členských států, a tudíž těmito institucím umožnila poskytovat příslušné služby v České republice.

ČR ale netransponovala ta ustanovení směrnice, která upravují různé aspekty usazení těchto institucí v členských státech a různé aspekty činnosti těchto institucí usazených v členských státech. ČR měla za to, že to není potřeba, zejména protože český důchodový systém není vůbec založen na zaměstnaneckých penzijních fondech a tudíž na českém území není žádná instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění usazena a ani nemůže být usazena, neboť to české právo neumožňuje. ČR tedy netranspozici dotčených ustanovení hlavně odůvodňovala bezpředmětností jejich transpozice vzhledem k tomu, že upravují činnosti, které v ČR neexistují a jejichž existenci dokonce brání vnitrostátní právní překážka.

Tuto argumentaci ovšem Komise neakceptovala a žalovala ČR u SD EU. Rovněž SD EU tuto argumentaci neakceptoval. Neakceptace české argumentace ze strany SD EU by se určitě dala pochopit, pokud by česká právní překážka vzniku a usazení zaměstnaneckých penzijních fondů v ČR odporovala právu EU. Podle SD EU ale

<sup>14</sup> Srov. čl. 20 směrnice 80/778 nebo čl. 26 odst. 2 směrnice 2003/54 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 96/92/ES; srov. též rozsudek ve věci C-42/89 Komise v. Belgie, ECR 1990, str. I-2821, bod 23.

<sup>15</sup> Blíže k těmto nejudikturním důvodům *Král, R.* Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2014, kapitola VI.

<sup>16</sup> Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m. s.

<sup>17</sup> Srov. čl. 351 SFEU.

<sup>18</sup> Srov. rozsudek ve věci C-203/03 Komise v. Rakousko, Sb. rozh. 2005, str. I-935, bod 62.

tato právní překážka právu EU neodporuje, neboť ČR není směrnicí nucena k tomu, aby umožnila na svém území vznik a usazení institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění.<sup>19</sup> Za této okolnosti je ale trvání SD EU na transpozici předmětných ustanovení směrnice těžko pochopitelné a dosti nelogické. Obtížné se totiž hledá logické a přesvědčivé opodstatnění pro názor SD EU, že ČR musí transponovat i ta ustanovení směrnice, která upravují různé aspekty usazení a fungování usazených institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění, a to přesto, že české právo, nerozporně s právem EU, vznik a usazení těchto institucí legálně neumožňuje. SD EU tak tímto svým názorem vlastně ČR nutí, aby transponovala i ta ustanovení směrnice, která v ČR zůstanou tak dlouho v praxi neaplikovatelná, než se je ČR rozhodne v praxi aplikovat tím, že umožní vznik a usazení institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění na svém území. SD EU tedy nutí ČR k formální transpozici i těch ustanovení směrnice, která po v zásadě neomezenou, a hlavně ČR ovlivnitelnou, dobu zůstanou v ČR aplikačně mrtvá.

SD EU svůj názor opřel o argumentaci ze své předchozí judikatury týkající se netranspozice části směrnice upravující činnosti neexistující v dotčených členských státech. Tato předchozí judikatura se týkala případů řecké, nizozemské, irské a lucemburské netranspozice unijních směrnic respektive jejich částí. Konkrétně Řecko, s odkazem, že v něm vůbec nedochází k porážce koňovitých, nestanovilo ve svém transpozičním předpise veterinární poplatky za jateční porážku koňovitých, ač ho podle směrnice 93/118<sup>20</sup> stanovit mělo.<sup>21</sup> Nizozemsko pak, s odkazem, že na jeho území se nikdy nepoužívala letadla k lovu, nezakázalo ve svém transpozičním předpise lov ptáků z letadel, přestože tento zákaz stanovila směrnice 79/409<sup>22,23</sup> Irsko vůbec netransponovalo směrnici 96/48 o interoperabilitě transevropského vysokorychlostního železničního systému, a to s odkazem na to, že na jeho území žádné vysokorychlostní železnice nejsou a ani v dohledné době nebudou.<sup>24</sup> Konečně Lucembursko netransponovalo směrnici 2002/30 upravující problematiku snižování hluku na letištích v EU s více jak 50 000 ročních přistání a vzletů civilních podzvukových proudových letadel, a to s odůvodněním, že žádné lucemburské letiště takový počet vzletů a přistání zdaleka nedosahuje.<sup>25</sup>

SD EU se ve všech čtyřech výše uvedených věcech jasně vyjádřil v tom smyslu, že faktická neexistence některé činnosti upravené směrnicí nemůže dotčený členský stát zprostit jeho povinnosti přijmout předpisy k zajištění řádné transpozice všech ustanovení dané směrnice.<sup>26</sup> Povinnost transpozice i těch ustanovení směrnice, která upravují činnosti, jež v dotčených státech neexistují, přitom SD EU odůvodnil

<sup>19</sup> Srov. rozsudek ve věci C-343/08 Komise v. ČR, Sb. rozh. 2010, str. I-275, zejména bod 62.

<sup>20</sup> Směrnice měnící směrnici 85/73 o financování zdravotních inspekcí a kontrol čerstvého masa a drůbežního masa.

<sup>21</sup> Srov. rozsudek ve věci C-214/98 Komise v. Řecko, ECR 2000, str. I-9601.

<sup>22</sup> Směrnice o ochraně volně žijících ptáků.

<sup>23</sup> Srov. rozsudek ve věci C-339/87 Komise v. Nizozemsko, ECR 1990, str. I-851.

<sup>24</sup> Srov. rozsudek ve věci C-372/00 Komise v. Irsko, ECR 2001, str. I-10303, bod 9. Analogický irskému případu je britský, resp. severoirský případ C-441/00.

<sup>25</sup> Srov. rozsudek ve věci C-71/05 Komise v. Lucembursko, Sb. rozh. 2006, str. I-75.

<sup>26</sup> Srov. např. Komise v. Irsko, bod 11.

obecnou zásadou právní jistoty a konkrétněji pak tím, že „tato povinnost je členským státům uložena proto, aby byly připraveny na jakoukoliv změnu situace, ke které by později mohlo v členských státech dojít, a aby bylo zajištěno, že všechny subjekty práva ve Společenství, včetně subjektů v členských státech, ve kterých určitá činnost upravená směrnici neexistuje, budou za všech okolností jasně a přesně znát svá práva a povinnosti“.<sup>27</sup>

Toto odůvodnění se sice jeví jako vcelku logické a přesvědčivé ve vztahu k zmiňovaným čtyřem případům ale nikoliv již ve vztahu k českému případu. Český případ se totiž od předchozích liší v jedné podstatné okolnosti, kterou bohužel SD EU neval v potaz. Zatímco v nizozemském, řeckém, irském i lucemburském případě nebrání v existenci ve směrnici upravené (ať už přípustné – Irsko, Řecko, nebo nepřípustné – Nizozemí) činnosti žádná právní překážka, tak v českém případě existenci činnosti upravené ve směrnici brání vnitrostátní legální překážka (právní nemožnost vzniku a usazení institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění), která není v rozporu s právem EU. Ve vztahu k Řecku, Irsku, Nizozemí ani Lucembursku tedy, na rozdíl od ČR, nelze do budoucna předvídat, kdy, resp. zda u nich dojde k případné existenci předmětných činností, tj. k lovu ptáků z letadel, porážce koňovitých, výstavbě vysokorychlostní železnice nebo k 50 000 ročních přistání a vzletů civilních podzvukových proudových letadel na některém z letišť. Nelze tak u těchto čtyř zemí předvídat, kdy, resp. zda vůbec se pro ně úprava obsažená ve směrnici stane předmětově relevantní, ani u nich nelze do budoucna tuto relevanci na určitelnou dobu vyloučit. Ve vztahu k těmto čtyřem zemím má tak plné opodstatnění argument SD EU, že jejich povinnost k transpozici předmětné směrnice je dána i proto, aby byly připraveny na změnu situace,<sup>28</sup> t.j. na případný přesně nepředvídatelný výskyt (dosud se nevyskytující) předmětné činnosti. Ve vztahu k těmto čtyřem zemím má také plné opodstatnění argument SD EU, že jejich povinnost k transpozici předmětné směrnice je dána i proto, aby všechny dotčené subjekty jasně a přesně znaly svá práva pro případ přesně nepředvídatelného výskytu (dosud se nevyskytující) předmětné činnosti. Ve vztahu k případům v těchto čtyřech zemích je tudíž plně odůvodněný postoj SD EU, že neexistence činnosti upravené ve směrnici nemůže v dotčených členských státech ospravedlnit netranspozici směrnice.

Ve vztahu k českému případu ale lze zcela přesně a jednoznačně určit, dokdy je existence předmětné, ve směrnici upravené, činnosti naprosto vyloučena. Jinak řečeno, ve vztahu k české situaci, na rozdíl od situace oněch čtyřech zemí, lze přesně a jasně určit, kdy může dojít k existenci dosud fakticky neexistující činnosti upravené ve směrnici a kdy se tedy úprava dotčené činnosti (tj. usazení institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění) stane pro ČR předmětově relevantní. Je to evidentně až okamžikem, kdy ČR odstraní právní překážku předmětné činnosti. Jedná se tedy o okamžik, jehož načasování je plně v rukou legislativních orgánů ČR. ČR tudíž, na rozdíl od oněch čtyřech zemí, má pod svojí stoprocentní kontrolou případný výskyt dosud se nevyskytující předmětné činnosti upravené ve směrnici.

<sup>27</sup> Srov. rozsudek ve věci C-343/08 Komise v. ČR, Sb. rozh. 2010, str. I-275, bod 41.

<sup>28</sup> Srov. Komise v. ČR, bod 41.

Ve vztahu k situaci v ČR tudíž nemá logiku již uváděný argument SD EU, že povinnost ČR k transpozici předmětné směrnice je dána i proto, aby byla připravena na případnou změnu situace.<sup>29</sup> Nelogičnost je dána tím, že v českém případě, na rozdíl od případů oněch čtyřech zemí, může ke změně situace (tj. ke vzniku a usazení institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění) dojít až od přesně určitého okamžiku (tj. od okamžiku legislativního odstranění dotčené právní překážky). Do tohoto okamžiku pak nemá smysl se připravit na případnou změnu situace, protože tato změna logicky do tohoto okamžiku objektivně nemůže nastat. Nelogické je také odůvodňovat transpozici předmětných ustanovení zajištěním toho, aby dotčené subjekty znaly všechna svá práva a povinnosti vyplývající z příslušné směrnice pro případ, že ČR někdy v budoucnu odstraní předmětnou překážku. Toto odůvodnění je obdobně absurdní jako kdyby se trvalo na tom, aby členské státy, které si vyjednaly trvalou výjimku z transpozice určité směrnice, přesto tuto směrnici transponovaly do předpisu s odloženou účinností, aby dotčené subjekty znaly všechna svá práva a povinnosti vyplývající z dané směrnice pro případ, že by se dotyčné členské státy někdy v budoucnu rozhodly trvalou výjimku nevyužívat. Ve vztahu k českému případu, na rozdíl od předešlých čtyřech případů, je tudíž velmi nepřesvědčivě odůvodněný názor SD EU, že neexistence činnosti upravené ve směrnici nemůže v ČR za daných okolností ospravedlnit netranspozici směrnice.

Lze tedy shrnout, že pokud neexistence činnosti upravené ve směrnici má oporu ve vnitrostátní právní překážce, která není v rozporu s právem EU, není trvání na transpozici předmětných ustanovení směrnice přesvědčivě odůvodněné, naopak je bezpředmětné a zbytečné. Jsem tudíž toho, názoru, že SD EU pochybil, když neodlišil český případ netranspozice od předchozích čtyřech případů. SD EU měl český případ odlišit a tedy jako další judikатурní důvod přechodně ospravedlňující netranspozici směrnice měl připustit bezpředmětnost transpozice vzhledem k tomu, že směrnice upravuje činnosti, které v dotčených členských státech fakticky neexistují, protože jejich existenci brání vnitrostátní právní překážka, která není v rozporu s právem EU.

### **Pokračování transpoziční ságy**

Doplnit je ještě možno že česká transpoziční sága, týkající se směrnice 2003/41 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi, neskončila rozsudkem SD EU nutícím ČR formálně transponovat unijní úpravu, která zůstane v ČR možná natrvalo neaplikovatelnou. Tato sága totiž vyústila v historicky první uložení finanční sankce ČR za nesplnění rozsudku SD EU.<sup>30</sup> ČR časově neadekvátně reagovala na výzvu Komise k přijetí opatření ke splnění rozsudku, a proto Komise navrhla SD EU, aby ČR uložil paušální pokutu ve výši 3 364 891,20 eur. SD EU nicméně snížil výši paušální pokuty pro ČR, a to na „pouhých“ 250 000 eur. SD EU se totiž zcela rozešel s názorem Komise ohledně hodnocení závažnosti porušení práva EU ze strany ČR. SD EU dal konkrétně

<sup>29</sup> Srov. Komise v. ČR, bod 41.

<sup>30</sup> Srov. rozsudek ve věci C-241/11 Komise v. Česká republika, ECLI: EU:C:2013:423.



najevo, že nevyhovění rozsudku SD EU ze strany ČR, tedy nezajištění formální transpozice v praxi neaplikovatelné úpravy, mělo v ČR jen omezený dopad na soukromé i veřejné zájmy.<sup>31</sup>

ČR tedy nakonec díky „nezměrnému“, byť značně absurdnímu, prosazovacímu úsilí Komise má podrobnou a rozsáhlou úpravu podmínek usazování institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění v ČR.<sup>32</sup> Na tuto detailní transpoziční úpravu pak navazuje strohé ustanovení, které ji činí aplikačně zcela irelevantní, totiž ustanovení, že instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění se nesmí na území ČR usazovat.<sup>33</sup> O smysluplnosti a nutnosti takovéto úpravy mohou nepochybovat snad jen někteří úředníci Komise.

## Závěr

Celá česká transpoziční sága se tak alespoň pro mě vyznačuje značnou nepřesvědčivostí. SD EU předně argumentačně nepřesvědčivě odmítl připustit jako důvod ospravedlňující netranspozici směrnice bezpředmětnost její transpozice odůvodněnou tím, že směrnice upravuje činnosti, které v dotčených členských státech fakticky neexistují, protože jejich existenci brání vnitrostátní právní překážka, která není v rozporu s právem EU. Nejnepřesvědčivější je ale až kontraproduktivní umanutost Komise donutit ČR k formální transpozici takové unijní úpravy, která je, aniž by to bylo v rozporu s právem EU, v ČR neaplikovatelná, a to po dobu, jež je plně pod kontrolou ČR. Ve svém důsledku tedy Komise dosáhla jen ještě větší zaplevelenosti a nepřehlednosti české právního řádu aplikačně mrtvou úpravou.

Ponaučením pro členské státy z vyloženě formalistického přístupu Komise k prosazování plnění transpoziční povinnosti pak je, že pokud nechtějí do svého právního řádu transponovat aplikačně mrtvou unijní úpravu, tak si příslušnou výjimku z transpoziční povinnosti musí vyjednat již při procesu přijímání předmětné směrnice. Inspirací jim přitom může být transpoziční výjimka obsažená ve čl. 41 odst. 3 směrnice 2013/30 o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Srov. rozsudek ve věci C-241/11 Komise v. Česká republika, bod 53.

<sup>32</sup> Srov. § 10a až 10g zákona č. 340/2006 Sb., o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění z členských států Evropské unie ve znění zákona 260/2011 Sb.

<sup>33</sup> Srov. § 10h zákona č. 340/2006 Sb., o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění z členských států Evropské unie ve znění zákona 260/2011 Sb.

<sup>34</sup> Tento článek směrnice konkrétně stanoví, že „*odchylně od odst. 1 prvního pododstavce a s výhradou odstavce 5 uvědomí členské státy, které mají pobřežní vody, avšak neprovazují ve své jurisdikci činnosti v odvětví ropy a zemního plynu ani pro ně nehodlají vydávat licence, v tomto smyslu Komisi a jsou povinny uvést do 19. července 2015 v účinnost pouze opatření, jež jsou nezbytná pro zajištění souladu s články 20, 32 a 34. Tyto členské státy nesmějí k uvedeným činnostem vydávat licence, dokud ve vnitrostátním právu neprovedou zbývající ustanovení této směrnice a neuvědomí o tom Komisi*“.

## FRAGMENTÁCIA MEDZINÁRODNÉHO PRÁVA SÚKROMNÉHO V EÚ<sup>1</sup>

Elena Júdová

### Úvod

Vstup do Európskej únie ovplyvnil celý právny poriadok Slovenskej republiky, vrátane medzinárodného práva súkromného. V okamihu vstupu, 1. mája 2004 začali na území Slovenskej republiky platiť právne akty vtedy Európskeho spoločenstva. V oblasti cezhraničných právnych vzťahov t.j. právnych vzťahov ktoré svojim určitým prvkom majú vzťah k viac ako jednému právnemu poriadku, to bolo najmä Nariadenie (ES) č. 44/2001 o právomoci a o uznávaní a výkone rozhodnutí v občianskych a obchodných veciach, Nariadenie (ES) č. 1346/2000 o konkurznom konaní, Nariadenie (ES) č. 1347/2000 o právomoci a uznávaní a výkone rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností k spoločným deťom manželov, Nariadenie (ES) č. 1348/2000 o doručovaní súdnych a mimosúdnych písomností v občianskych a obchodných veciach v členských štátoch.

V Európskej únii to bolo práve obdobie akcelerovaného nárastu právnej úpravy cezhraničných právnych vzťahov – termín používaný v nadväznosti na terminológiu článku 65 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (ďalej len Zmluva o ES), ktorý sa stal na celé desaťročie základom tejto právnej úpravy. V roku 1997 bola prijatá Amsterdamská zmluva, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o Európskej únii, zmluvy o založení Európskych spoločenstiev a niektoré súvisiace akty, platná od 1. mája 1999 a ktorá okrem iného presunula časť problematik tretieho piliera „Spravodlivosť a vnútorné veci“ do prvého piliera, t.j. do kompetencie Európskych spoločenstiev. Do Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva bola vsunutá nová Hlava IV, nazvaná „Vízová, azylová, prístahovalecká politika a iné politiky, ktoré sa týkajú voľného pohybu osôb“.

Jednou z týchto politík bola i Súdna spolupráca v občianskych záležitostiach. Orgány ES získali oprávnenie prijímať opatrenia v oblasti súdnej spolupráce v občianskych záležitostiach s cezhraničným dopadom. V priebehu rokov 2000 – 2001 boli prijaté štyri nariadenia, s ktorých jedno bolo revidované hneď v roku 2003<sup>2</sup>. V rokoch 2006 až 2008 boli prijaté dve nariadenia obsahujúce katalógy kolíznych noriem pre zmluvné a pre mimozmluvné záväzky a dve nariadenia zavádzajúce osobitné európske konania: o európskom platobnom rozkaze a vo veciach s nízkou hodnotou sporu.<sup>3</sup> V rokoch 2009 a 2012 došlo k úprave ďalších

<sup>1</sup> JUDr. Elena Júdová, PhD., Katedra medzinárodného a európskeho práva, Právnická fakulta, Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica.

<sup>2</sup> Nariadenie Rady (ES) č. 1347/2000 tzv. Brusel II., nahradené s účinnosťou od 1. marca 2005 Nariadením Rady (ES) č. 2201/2003 o právomoci a uznávaní a výkone rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností, nazývané tiež Brusel II.a, alebo Brusel II.bis.

<sup>3</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 zo 17. júna 2008 o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky, tzv. Rím I; Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 864/2007 z 11. júla 2007 o rozhodnom práve pre mimozmluvné záväzky, tzv. Rím II.; Nariadenie Rady (ES) č. 1896/2006 z 12. decembra 2006, ktorým sa zavádza Európske konanie o platobnom rozkaze a Nariadenie Rady (ES) č. 861/2007 z 11. júla 2007 ktorým sa ustanovuje Európske konanie vo veciach s nízkou hodnotou sporu.

oblastí právnych vzťahov: vyživovacia povinnosť a dedenie<sup>4</sup> a došlo k revízii Nariadenia (ES) č. 44/2001, prijatím nového nariadenia pre občianske a obchodné vzťahy Nariadenia (EÚ) č. 1215/2012.

Celkove bolo do dnešnej doby prijatých 16 nariadení upravujúcich rôzne aspekty cezhraničných vzťahov, z toho tri boli v priebehu krátkej doby revidované<sup>5</sup>. Aplikácia nariadení je podmienená rôznymi kritériami: a) vecným rozsahom aplikácie nariadenia; kľúčové pojmy rozhodujúce pre stanovenie vecného predmetu úpravy sú často autonómne interpretované Súdny dvorom EÚ, b) priestorovým rozsahom aplikácie; len ojedinele sú predmetným nariadením viazané všetky členské štáty, c) časovým aspektom; nariadenia sa neuplatňujú retroaktívne, preto sa často popri sebe simultánne uplatňuje stará i nová úprava, d) a v neposlednom rade určitými personálne – teritoriálnymi kritériami, pri ktorých nesplnení sa nariadenia ktorých sa to týka (Nariadenie (ES) č. 44/2001, ale aj jeho nástupca Nariadenie (EÚ) č. 1215/2012 a Nariadenie (ES) č. 1201/2003) neuplatnia, aj keď inak vecný, časový a teritoriálny aspekt je splnený).

Okrem toho niektoré Nariadenia priamo odkazujú na medzinárodné zmluvy upravujúce identické alebo priamo súvisiace otázky. Alebo dávajú prednosť iným ustanoveniam práva EÚ v právnych aktoch upravujúcich špecifické veci, či už ide o priamo aplikovateľné nariadenia, alebo o ustanovenia smerníc ktoré sa v konečnom dôsledku aplikujú vo forme transpozičných vnútroštátnych predpisov.

V dôsledku toho je právna úprava cezhraničných právnych vzťahov v Európskej únii „drobená“ vertikálne i horizontálne, pre rôzne oblasti právnych vzťahov, ale i v rámci týchto oblastí. To vytvára komplikovaný systém, v ktorom je ťažké zorientovať sa nielen laikom, ale i orgánom aplikácie práva.

## 1. Faktory fragmentácie

Fragmentácia právnej úpravy, teda čiastková úprava vybraných otázok v rôznych právnych predpisoch, nie je v medzinárodnom práve súkromnom ojedinelý jav. V oblasti cezhraničných právnych vzťahov (v zaužívanej slovenskej právnej terminológii „právnych vzťahov s cudzím prvkom“) môže byť dokonca prínosom. Ak si niekoľko štátov medzi sebou upraví právomoc svojich súdov a v spojitosti s tým zjednodušené uznávanie a výkon rozhodnutí pre určitú oblasť právnych vzťahov, je to pre jednotlivé zmluvné štáty a ich obyvateľov výhodné (príklad

<sup>4</sup> Nariadenie Rady (ES) č. 4/2009 z 18. decembra 2008, o právomoci, rozhodnom práve, uznávaní a výkone rozhodnutí a o spolupráci vo veciach vyživovacej povinnosti; Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 650/2012 zo 4. júla 2012 o právomoci, rozhodnom práve, uznávaní a výkone rozhodnutí a prijatí a výkone verejných listín v dedičských veciach a o zavedení európskeho osvedčenia o dedičstve.

<sup>5</sup> Nariadenie Rady (ES) č. 1347/2000 z 29. mája 2000 nahradené Nariadením Rady (ES) č. 2201/2003 z 27. novembra 2003, o právomoci a uznávaní a výkone rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností; Nariadenie Rady (ES) č. 1348/2000 z 29. mája 2000, nahradené Nariadením Európskeho parlamentu a rady (ES) č. 1393/2007 z 13. novembra 2007 o doručovaní súdnych a mimosúdnych prísmností v občianskych a obchodných veciach v členských štátoch a Nariadenie Rady (ES) č. 44/2001 z 22. decembra 2000, nahradené Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) z 12. decembra 2012 o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach.

rodičovské práva a povinnosti, v Haagskom dohovore z r. 1996)<sup>6</sup>. Môže to zvýšiť právnu istotu strán, predvídateľnosť a zjednodušiť uplatňovanie ich práv.

Zároveň takáto unifikovaná úprava prináša zo sebou ale i interpretačné a kvalifikačné problémy. Preto býva spravidla spôsob kvalifikácie kľúčových pojmov stanovený v samotnom texte zmluvy. Napriek tomu sa ale nejasnostiam a potenciálnym rozdielom v aplikácii nemožno vyhnúť.<sup>7</sup> Tieto drobné nedostatky vyvažujú výhody ktoré z prístúpenia k unifikovanej úprave pre zmluvné štáty a ich obyvateľov plynú. V tomto smere je v európskom práve evidentná snaha dosiahnuť jednotné uplatňovanie európskych unifikačných aktov, potvrdená v početných rozsudkoch SD EÚ.

Rovnako možno vnímať i snahy Európskeho spoločenstva – dnes už Európskej únie o unifikáciu predpisov medzinárodného práva súkromného a vytvorenie jednotnej európskej úpravy. Stanovenie jednotných pravidiel pre určenie právomoci súdov členských štátov a pre určenie práva ktoré sa v merite veci použije, môže byť pre obyvateľov členských štátov prínosom.<sup>8</sup> Rovnako tak i zjednodušené uznávanie a výkon rozhodnutí súdov a iných kompetentných orgánov členských štátov.

Unifikované európske právne normy ale pribúdajú veľmi rýchlym tempom, zakotvené v množstve parciálnych právnych aktov. Mnohé sa navzájom dopĺňajú, alebo vylučujú. Ich aplikácia je ďalej závislá od viacerých kritérií, čo znamená že raz predmetný právny akt je, a inokedy, v obdobnej situácii, nie je použiteľný. V tom prípade nastupujú vnútroštátne právne predpisy, alebo medzinárodné zmluvy. Medzinárodné zmluvy pre oblasti upravené aktmi EÚ dnes už uzatvára za svoje členské štáty samotná Únia a často aj osobitne stanovuje podmienky ich uplatňovania. Ak sa aj jednotlivý právny akt uplatní, ak sú splnené všetky stanovené podmienky, v špecifických otázkach môže mať prednosť iný právny akt, resp. jeho ustanovenie, ktoré je dokonca možno potrebné identifikovať transponované vo vnútroštátnom právnom poriadku členského štátu (smernice).

Toto všetko vytvára zložitú štruktúru, kde je právna úprava fragmentovaná horizontálne – pre jednotlivé okruhy právnych vzťahov a pre rôznu formu ich právnej úpravy (kolízne normy, procesné normy) a ďalej tiež vertikálne, medzi európske normy, vnútroštátne normy vnútroštátneho pôvodu, vnútroštátne normy európskeho pôvodu, medzinárodnoprávne normy. Ako základné faktory fragmentácie je možné identifikovať: 1.) prijímanie rôznych právnych aktov,

<sup>6</sup> (Haagsky) Dohovor o právomoci, rozhodnom práve, uznávaní a výkone a spolupráci v oblasti rodičovských práv a povinností a opatrení na ochranu dieťaťa z 19. októbra 1996. Slovenská republika je dohovorom viazaná od 1.1.2002, publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 344/2002 Z.z.. Aktuálne je viazaných 40 európskych i mimoeurópskych štátov. Unifikácia právomoci je ale v mnohostranných dohovorech zriedkavá, väčší úspech má skôr v úzkom regionálnom rámci (nordická spolupráca), alebo v dvojstranných vzťahoch.

<sup>7</sup> Viedenský dohovor o zmluvách o medzinárodnej kúpe tovaru z r. 1980, publikovaný v Zbierke zákonov pod číslom 160/1991 Zb., definuje kúpnu zmluvu i zmluvu o dodávke tovaru ktorý sa má ešte len vyrobiť, alebo vyhotoviť, okrem ak strana ktorá objednáva tovar, sa zaväzuje dodať podstatnú časť vecí potrebných na jeho výrobu alebo zhotovenie (čl. 3 ods. 1). Termín „podstatná časť“ je ale vykladaný v jednotlivých zmluvných štátoch rôzne. Niekde je to časť vecí zásadným spôsobom ovplyvňujúca funkčnosť objednaného tovaru, inde cenovo hodnotnejšia časť vecí.

<sup>8</sup> Právna istota obyvateľov EÚ, predvídateľnosť sú základnými princípmi zdôrazňovanými v prípravných prácach i v judikatúre SD EÚ.

spravidla nariadení, pre rôzne okruhy vecí, 2.) subsidiárna aplikácia vnútroštátnych predpisov, 3.) samostatná úprava právomoci a samostatná úprava kolíznych noriem, 4.) aplikácia rôznych predpisov pre rôzne skupiny členských štátov, 5.) prednosť vybraných medzinárodných dohovorov 6.) prednosť iných ustanovení práva ES/EÚ, 7.) diferencovaná úprava uznávania a výkonu rozhodnutí z členských a nečlenských štátov, ale i medzi rozhodnutiami členských štátov.

## 2. Rôzne právne akty pre rôzne okruhy vecí

V súčasnosti je právom Európskej únie upravených šesť ev. sedem skupín právnych vzťahov s cudzím prvkom: občianske a obchodné veci – v rámci tejto skupiny môžeme ešte ďalej rozoznávať zmluvné a mimozmluvné záväzky, ďalej rozvody a anulovanie manželstva, rodičovské práva a povinnosti, vyživovacia povinnosť, majetkové režimy manželstiev a registrovaných partnerstiev, dedičskoprávne vzťahy, konkurzné konania. Tieto sú upravené v dvanástich právnych aktoch, a to nasledovne:

### a) občianske a obchodné veci

- Nariadenie (ES) č. 44/2001 o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach (ďalej len Nariadenie Brusel I.); nahrádzané od 10.1.2012 Nariadením (EÚ) č. 1215/2012
- Nariadenie (ES) č. 805/2004 ktorým sa vytvára európsky exekučný titul pre nesporné nároky (ďalej len Nariadenie o EET)
- Nariadenie (ES) č. 864/2007 o rozhodnom práve pre mimozmluvné záväzky (ďalej len Nariadenie Rím I.)
- Nariadenie (ES) č. 593/2008 o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky (ďalej len Nariadenie Rím II.)

### b) konkurzné konania

- Nariadenie (ES) č. 1346/2000 o konkurzných konaniach

### c) rozvody a anulovanie manželstva

- Nariadenie (ES) č. 2201/2003 o právomoci a uznávaní a výkone rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práva a povinností (ďalej len Nariadenie Brusel II.a)
- Nariadenie (EÚ) č. 1259/2010 ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca v oblasti rozhodného práva pre rozvod a rozluku (ďalej len Nariadenie Rím III.)

### d) rodičovské práva a povinnosti

- Nariadenie (ES) č. 2201/2003 o právomoci a uznávaní a výkone rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práva a povinností

### e) vyživovacia povinnosť

- Nariadenie (ES) č. 4/2009 o právomoci, rozhodnom práve, uznávaní a výkone rozhodnutí a o spolupráci vo veciach vyživovacej povinnosti
- avšak vo veci rozhodného práva odkazuje na Haagsky protokol o rozhodnom práve pre vyživovaciu povinnosť z r. 2007 (Rozhodnutie Rady č. 2009/941/ES)

- f) majetkové vzťahy manželov a registrovaných partnerstiev – pripravujú sa dve nariadenia
- Návrh nariadenia Rady o súdnej príslušnosti, rozhodnom práve, uznávaní a výkone rozhodnutí vo veciach majetkových režimov manželov KOM(2011) 126 v konečnom znení
  - Návrh nariadenia Rady o súdnej príslušnosti, rozhodnom práve, uznávaní a výkone rozhodnutí vo veciach majetkových dôsledkov registrovaných partnerstiev KOM(2011) 127 v konečnom znení
- g) dedičskoprávne vzťahy
- Nariadenie (EÚ) č. 650/2012 o právomoci, rozhodnom práve, uznávaní a výkone rozhodnutí a prijatí a výkone verejných listín v dedičských veciach a o zavedení európskeho osvedčenia o dedičstve

Pri určovaní právomoci, alebo rozhodného práva musí súd vždy identifikovať príslušné nariadenie, posúdiť jeho rozsah a podmienky aplikácie a následne pristúpiť k aplikácii jeho pravidiel.

Mnohé z nich upravujú otázky tak úzko navzájom súvisiace, že súd o nich rozhoduje v jednom konaní. Napríklad, slovenský súd v rámci rozvodového konania *ex lege* rozhoduje i o zverení maloletého dieťaťa do osobnej starostlivosti, o úprave styku s ním a výške výživného na dieťa (§§ 24 a 25 Zák. č. 36/2005 Z.z.). Právomoc vo vzťahu ku každej z týchto otázok (rozvod, zverenie dieťaťa do osobnej starostlivosti a úprava styku, výživné) však určuje súd zakaždým na základe iného právneho predpisu.

Právomoc vo veci rozvodu určí na základe Nariadenia Brusel II.a Kapitola II. Oddiel 1., právomoc vo veci zverenia dieťaťa do starostlivosti a úprave styku s ním podľa toho istého Nariadenia, Kapitola II. Oddiel 2. Či má súd aj právomoc rozhodnúť vo veci výživného na dieťa už bude posudzovať podľa iného Nariadenia č. 4/2009. S rozvodom manželstva sa spája i zánik majetkového spoločenstva manželov (v slovenskom právnom poriadku iba bezpodielové spoluvlastníctvo manželov) a rozhodovanie o vyporiadaní spoločného majetku. Právomoc slovenského súdu rozhodovať o rozdelení spoločného majetku manželov sa bude posudzovať podľa Zákona č. 97/1963 Zb., ak nepôjde o situácie pre ktoré obsahujú ustanovenia o právomoci dvojstranné zmluvy ktorými je SR viazaná, ale v dohľadnej dobe pravdepodobne podľa ďalšieho nariadenia Európskej únie, zatiaľ len vo forme Návrhu KOM(2011) 126 v konečnom znení.

Slovenský súd je tak v jednom konaní nútený použiť dva, resp. tri rôzne právne akty Európskej únie, posúdiť podmienky ich aplikácie, vzťah k medzinárodným zmluvám, výklad príslušných ustanovení. Pritom môže nastať niekoľko variant. Napríklad, rodičia podávajúci návrh na rozvod sú obaja občanmi SR, tj. členského štátu EÚ, ale žijú i s dieťaťom v nečlenskom štáte. Nariadenie Brusel II.a je použiteľné vo vzťahu k určeniu právomoci súdu rozhodovať o rozvode (čl. 3 ods. 1 písm. b/), avšak nie je použiteľné vo vzťahu k určeniu právomoci rozhodovať o zverení dieťaťa do osobnej starostlivosti a úprave styku s ním, teda

o rodičovských právach a povinnostiach k dieťaťu, okrem ak sa obaja rodičia dobrovoľne podrobili právomoci súdu rozhodujúceho o rozvode (čl. 12).

Ak je nečlenský štát, v ktorom majú uvedení rodičia a dieťa obvyklý pobyt, zmluvným štátom Haagskeho dohovoru z r. 1996<sup>9</sup>, nie je možné založiť právomoc dokonca ani na ustanovení článku 12, t.j. na dobrovoľnom podrobení sa manželov a nositeľov rodičovských práv a povinností právomoci súdu rozhodujúceho o ich rozvode. Súd rozhodujúci o rozvode by si aj tak mohol založiť právomoc vo veci rodičovských práv a povinností k spoločnému dieťaťu, ale na článku 10 predmetného Haagskeho dohovoru.

Vzťah Nariadenia Brusel II.a k Haagskemu dohovoru z r. 1996 je v článku 61 vymedzený tak, že Nariadenie Brusel II.a sa uplatní ak má dieťa obvyklý pobyt v členskom štáte EÚ, inak sa právomoc posudzuje podľa Dohovoru. Ak však dieťa má obvyklý pobyt v nečlenskom štáte EÚ, ktorý zároveň nie je zmluvným štátom Haagskeho dohovoru z r. 1996, článok 12 a tým i celé Nariadenie Brusel II.a sa môže uplatniť (viď článok 12 ods. 4 Nariadenia).

K tomu treba ešte pripočítať skutočnosť, že na účely uplatnenia Nariadenia Brusel II.a Dánsko nie je považované za členský štát, ale je zmluvným štátom Haagskeho dohovoru. Na účely uplatnenia Nariadenia č. 4/2009 však ale Dánsko za členský štát považované bude.<sup>10</sup>

Toto bude mať okrem iného dopad i na proces uznávania a výkonu rozhodnutí. Nariadenia Európskej únie totiž upravujú len uznávanie a výkon rozhodnutí súdov a iných orgánov členských štátov a to bez ohľadu na skutočnosť či sa právomoc v pôvodnom konaní založila na ustanoveniach nariadení, alebo nie. Rozhodnutia dánskych kompetentných orgánov o rozvode a o akýchkoľvek otázkach rodičovských práva a povinností sa budú v Slovenskej republike uznávať a vykonávať podľa Zákona č. 97/1963 Zb. resp. s prihliadnutím na ustanovenia článkov 23 až 28 Haagskeho dohovoru z r. 1996 vo veciach rodičovských, avšak rozhodnutie, alebo časť rozhodnutia dánskeho súdu o výživnom, sa bude uznávať a vykonávať v súlade s ustanoveniami Nariadenia č. 4/2009.

S obdobnými situáciami sa môžeme stretnúť i v oblasti záväzkových vzťahov. Napríklad, dôsledky porušenia zmluvných záväzkov, vrátane nárokov na náhradu škody vzniknutej nesplnením zmluvných povinností, sa posudzujú podľa práva určeného na základe ustanovení Nariadenia Rím I, článok 12 ods. 1 písm. c/. Vo veci nároku na vrátenie toho, čo už bolo so zaniknutého zmluvného záväzku

<sup>9</sup> Aktuálne 7 európskych štátov, vrátane Ruskej federácie a 9 mimoeurópskych štátov, vrátane takých veľkých krajín ako sú USA a Austrália. Dánsko je potrebné na účely uplatnenia Nariadenia (ES) č. 2201/2003 za nečlenský štát (čl. 2 bod 3).

<sup>10</sup> Dánsko sa v zmysle Protokolu o postavení Dánska, pripojeného Amsterdamskou zmluvou k Zmluve o Európskej únii a Zmluve o založení Európskeho spoločenstva (dnes Zmluva o fungovaní EÚ) nezúčastňuje na prijímaní opatrení podľa Hlavy IV. Zmluvy o založení ES, čiže i opatrení prijímaných v rámci Súdnej spolupráce v občianskych záležitostiach. SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M. – ŽILÁKOVÁ-IVANOVÁ, D.: *Primárne právo Európskej únie*, 2. vyd., Bratislava 2006, s. 497 a nasl.

plnené, sa však bude postupovať podľa Nariadenia Rím II. čl. 10, upravujúceho bezdôvodné obohatenie.<sup>11</sup>

Takýchto príkladov by sme našli vo vzťahu Nariadení Rím I. a Rím II. viacero, keďže zmluvné a mimozmluvné záväzky sú úzko spojené. Navyše zmluvná alebo mimozmluvná povaha záväzku je, najmä v prípade niektorých záväzkov, predmetom rôznej kvalifikácie v jednotlivých členských štátoch, čoho si boli vedomí i tvorcovia nariadení.<sup>12</sup> Existujúci model rozdelenia zmluvných a mimozmluvných „vecí“ bol zvolený ako kompromis, nevyhnutný pri príprave dvoch samostatných právnych aktov,<sup>13</sup> avšak, ako dokazuje znenie článkov 10, 11 a 12 – máme na mysli nadviazanie primárne na právo ktorým sa spravovala zmluva s ktorou mimozmluvný záväzok úzko súvisí (*lex causae*), s vedomím si tejto nadväznosti.

Sudca sa však nemôže spoliehať na príbuznosť nadväzovacích kritérií, ale musí správne posúdiť ktoré z predmetných nariadení použije, v súlade s výkladom podaným v dôvodovej správe a ďalších relevantných dokumentoch a judikatúrou Súdneho dvora EÚ.

### 3. Samostatná úprava právomoci a samostatná úprava kolíznych noriem

Uvedený proces hľadania v labyrinte aplikovateľných právnych predpisov určením právomoci pre sudcu nekončí. Vo viacerých oblastiach je kolízne právo v inom právnom akte než procesné predpisy a sudca musí posúdiť podmienky aplikácie ďalšieho právneho aktu.

Pritom môže dôjsť k rôznym variantom. A/ Kolízne normy sú v inom nariadení, napríklad právomoc v občianskych a obchodných veciach je upravená v Nariadení Brusel I. a kolízne normy v Nariadeniach Rím I. a Rím II. Právomoc vo veciach rozvodu, rozluky, anulovania manželstva je v Nariadení Brusel II. a kolízne normy v Nariadení Rím III. Pritom sú vždy veci na ktoré sa kolíznoprávna unifikácia nevzťahuje a tak môžu nastať i situácie keď je právomoc v konaní určovaná na základe európskych noriem, ale rozhodné právo podľa vnútroštátneho práva – napr. Nariadenie Rím III. sa nevzťahuje na otázky anulovania manželstva, alebo

<sup>11</sup> Článok 12 ods. 1 písm. c/ upravuje len právne, nie faktické aspekty určenia výšky škody. Právne aspekty sa majú riadiť rozhodným právom, faktické Nariadenie Rím I. neupravuje. Vid' napr. Bělohlávek, A. J.: Rome Convention. Rome I. Regulation. Vol. 2. New York, JURIS, 2012, s. 1673 a nasl.

<sup>12</sup> Dôvodová správa k Návrhu nariadenia EP a Rady o práve rozhodnom pre mimozmluvné záväzky COM (2003) 427 final.

<sup>13</sup> Kvalifikácia „zmluvných“ a „mimozmluvných“ vecí na účely Nariadení Rím I. a Rím II. vychádzala z judikatúry Súdneho dvora EÚ k článkom 5 ods. 1 a článku 5 ods. 3 Nariadenia Brusel I. (rozsudok Kafelis C-189/87 a ďalšie), v zmysle ktorej o zmluvnú vec ide vtedy, keď ide o záväzok dobrovoľne prevzatý stranami a mimozmluvná je každá vec keď neexistuje záväzok dobrovoľne prevzatý stranami, ale povinnosť niečo plniť vyplýva z právneho predpisu. V odbornej literatúre je však zároveň systematicky poukazované na skutočnosť že definícia podaná SD EÚ v súvislosti s ustanoveniami čl. 5 ods. 1 a čl. 5 ods. 3 je kauzistická a nie je spôsobilá riešiť všetky situácie. Vid' Francq, S.: Les champs d'application (matérie let spatial) dans les textes de référence. De la cohérence terminologique a la cohérence systémique. In. Fallon, M. – Lagarde, P. – Poillot-Peruzzetto, S. (Ed.) La matiere civile et commerciale, socle d'un Code européen de droit international privé? Paris: Dalloz, 2009, s. 43 a nasl.; Huber, P. (Ed.): Rome II Regulation. Pocket Commentary. Munich: Sellier, 2011, s. 36 a nasl.



Nariadenia Rím I, ani Rím II. neupravujú záväzky vyplývajúce z práva obchodných spoločností.

B/ Právomoc upravuje nariadenie EÚ, kolízne normy medzinárodná zmluva. Príkladom je vyživovacia povinnosť. Nariadenie č. 4/2009 síce v názve uvádza že pojednáva i o „rozhodnom práve“, určenie rozhodného práva je však v článku 15 vybavené odkazom na Haagsky protokol z r. 2007. Protokol v mene svojich členských štátov ratifikovala samotná Európska únia, ako „organizácia regionálnej ekonomickej integrácie“ tzv. REIO.<sup>14</sup>

Napriek tomu, a napriek odkazu v článku 15, Protokolom nie sú viazané dva členské štáty, ktoré inak Nariadenie o výživnom aplikujú, a to Veľká Británia a Dánsko. Za oba členské štáty nemala Európska únia v čase podpisu a ratifikácie Protokolu oprávnenie uzatvárať medzinárodné zmluvy. Za Dánsko z dôvodu vyňatia Dánska z politiky Justičnej spolupráce v občianskych záležitostiach, za Veľkú Britániu na základe tiež jej osobitného postavenia v oblasti Súdnej spolupráce v občianskych záležitostiach a na základe toho že Veľká Británia sa pôvodne rozhodla nezúčastňovať sa uplatňovania predmetného Nariadenia.<sup>15</sup>

Obdobná je situácia i v oblasti rodičovských práv a povinností. Právomoc je upravená v Nariadení Brusel II.a, rozhodné právo sa určuje podľa Kapitoly III. Haagskeho dohovoru o právomoci, rozhodnom práve, uznávaní a výkone a spolupráci v oblasti rodičovských práv a povinností a opatrení na ochranu dieťaťa z r. 1996. Dohovorom nie sú viazané Belgicko a Taliansko.<sup>16</sup>

Okrem oblasti rodičovských práv a povinností a výživného, kde Európska únia neprijímala vlastný katalóg kolíznych noriem, keďže tu už bol katalóg kolíznych noriem medzinárodnej povahy, novšie nariadenia spájajú procesné a kolízne normy. Je tomu tak v prípade dedičských vzťahov i manželských majetkových režimov a majetkových režimov registrovaných partnerstiev.

Ak sú kolízne normy v inom právnom akte než úprava právomoci, takmer nikdy nemajú úplne rovnako vymedzený rozsah aplikácie. V oblasti vyživovacej povinnosti oba právne predpisy, Nariadenie (ES) č. 4/2009 i Haagsky protokol z r. 2007 upravujú vyživovaciu povinnosť z rodičovských, manželských, švagrovských a iných príbuzenských vzťahov, Nariadenie sa ale vzhľadom na čl. 2 ods. 1 bod 10. neuplatní ak výživné žiada vo vlastnom mene verejnoprávny orgán, ktorý poskytol náhradné výživné (na uznávanie a výkon rozhodnutí súdov členských štátov

<sup>14</sup> Článok 3 Štatútu Haagskej konferencie MPS: (1) The Member States of the Conference may, ..., decide to admit also as a Member any Regional Economic Integration Organisation which has submitted an application for membership to the Secretary General. (...) (2) To be eligible to apply for membership of the Conference, a Regional Economic Integration Organisation must be one constituted solely by sovereign States, and to which its Member States have transferred competence over a range of matters within the purview of the Conference, including the authority to make decisions binding on its Member States in respect of those matters. Zdroj: www.hcch.net.

<sup>15</sup> Vid' bod 47 a 48 Preambuly Nariadenia (ES) č. 4/2009. Veľká Británia deklarovala svoj záujem uplatňovať Nariadenie č. 4/2009 o vyživovacej povinnosti listom z 15.1.2009, čo Komisia akceptovala Rozhodnutím 2009/451/ES z 8.6.2009.

<sup>16</sup> Európske spoločenstvo dohovor nemohlo ratifikovať, ani k nemu pristúpiť, keďže v tom čase ešte nebolo členom Haagskej konferencie MPS a dohovory Haagskej konferencie rátať len s členstvom suverénnych štátov. ES ale poverilo svoje členské štáty aby dohovor podpísali a ratifikovali, vid' Rozhodnutie Rady 2008/431/ES z 5.6.2008.

v takýchto veciach sa však Nariadenie použije – čl. 64), zatiaľ čo Haagsky protokol právo rozhodné pre nároky verejnoprávneho orgánu upravuje v čl. 10.

Obdobne je to i v prípade občianskych a obchodných vzťahov. Predmet procesnoprávnej úpravy – Nariadenia Brusel I. je širší ako nariadení unifikujúcich kolízne právo. Predovšetkým Nariadenia Rím I. a Rím II. sa nepoužijú na záväzky vyplývajúce zo zmeniek, šekov, alebo iných prevoditeľných cenných papierov a tiež na otázky upravené právom obchodných spoločností a iných podobných subjektov či s právnou subjektivitou, alebo bez nej. Nariadenie Brusel I. sa ale na tieto otázky vzťahuje, dokonca pre spory týkajúce sa platnosti založenia, neplatnosti alebo zániku obchodných spoločností a iných právnických osôb a združení a pre spory týkajúce sa platnosti rozhodnutí orgánov takýchto osôb, stanovuje výlučnú právomoc súdov členského štátu v ktorom má takáto osoba alebo združenie sídlo.

Z rozsahu pôsobnosti Nariadení Rím I. a Rím II. sú vylúčené viaceré ďalšie otázky na ktoré sa Nariadenie Brusel I. použije. Jednou z najvýznamnejších je, podľa nášho názoru, vylúčenie mimozmluvných záväzkov vyplývajúcich z porušenia práva na súkromie a práva na ochranu osobnosti a dobrého mena (čl. 1 ods. 2 písm. g/). Zatiaľ čo právomoc súdov členských štátov v otázkach ochrany práva na súkromie je už pomerne presne vymedzená v judikatúre Súdneho dvora EÚ, podanej k článku 5 ods. 3 Nariadenia Brusel I.,<sup>17</sup> rozhodné právo určujú orgány každého členského štátu podľa vlastného kolízneho práva.

Neexistencia jednotných pravidiel, s ich jednotným výkladom, môže viesť k rozdielom najmä v prípade porušenia práva na súkromie prostredníctvom internetu. I keď sú v európskych právnych poriadkoch tradične pre nároky na náhradu škody používané dve kritériá, a to miesta kde sa delikt stal (*lex loci delicti commissi*), alebo práva miesta kde sa škoda prejavila (*lex loci damni infecti*) identifikácia takéhoto miesta je v obdobných prípadoch komplikovaná.

Niekedy môžu byť unifikované procesné normy a domáce kolízne normy založené na úplne inej filozofii. Tak ako Nariadenie Brusel II. a stavajúce najmä na kritériu obvyklého pobytu manželov, ktoré podľa tvorcov nariadenia zabezpečuje blízkosť fóra k prejednávanej veci<sup>18</sup> a ZMPS prioritizujúce štátne občianstvo manželov, doplnené jednostranným odkazom v prospech slovenského práva, v prípade rozdielneho štátneho občianstva manželov. Tak sa môže stať, že na rozvod slovenského štátneho príslušníka so štátnou príslušníčkou iného členského štátu, s ktorou počas manželstva žil v jej domovskom štáte, sa použije slovenské právo, zatiaľ čo rozvod manželov cudzích štátnych príslušníkov, ale trvalo usadených v SR, sa bude spravovať cudzím právom i keď by použitie slovenského práva bolo prijateľnejšie.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Rozsudok *Shevill a iní* C-68/93, rozsudok v spojených veciach *eDate Advertising* a *Martinez* C-509/09 a C-161/10, rozsudok *de Visser* C-292/10.

<sup>18</sup> Vid' Proposal for a Council Regulation (EC) on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and in matters of parental responsibility for joint children COM/1999/220/final, komentár k článku 2 budúceho Nariadenia č. 1347/2000, dnes článok 3 Nariadenia č. 2201/2003.

<sup>19</sup> K tomuto bližšie vid' Mostowik, P. – Júdová, E.: Should We Stay or Should We Go in? In: Polish Review of International and European Law. Volume 1., Issue 3-4, s. 67 – 95.

#### 4. Subsidiárna aplikácia vnútroštátnych predpisov

Dve z kľúčových nariadení, Nariadenie Brusel I. upravujúce právomoc v občianskych a obchodných veciach a Nariadenie Brusel II.a upravujúce právomoc v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností pripúšťajú subsidiárnu aplikáciu vnútroštátnych predpisov. Za splnenia v nariadeniach stanovených kritérií (resp. skôr pri ich nenaplnení), sa nepoužije nariadenie, ale právomoc sa bude určovať podľa vnútroštátnych právnych predpisov, ev. podľa medzinárodných zmlúv ktorými je členský štát viazaný.

Splnenie, resp. nesplnenie kritérií stanovených v Nariadení Brusel I. pôsobí absolútne. Ak nie sú dané, Nariadenie sa nepoužije. Ide o kritériá zakotvené v článku 2, 22 a 23, v nadväznosti na článok 4 Nariadenia Brusel I.. Nariadenie je tak v zásade použiteľné len ak má žalovaný bydlisko v členskom štáte EÚ. Bydlisko žalovaného sa pri tom určuje podľa *lex fori* (čl. 59), okrem ak je žalovaným iná než fyzická osoba (čl. 60). Platí, že ak v právnom vzťahu medzi osobou (fyzickou, alebo právnickou) s bydliskom na Ukrajine a osobou s bydliskom na území SR, žaluje ukrajinský účastník slovenského, právomoc súd SR určuje podľa Nariadenia Brusel I., zatiaľ čo vo veci nárokov z toho istého právneho vzťahu, ak ale žalobu podáva na slovenský súd slovenský účastník, právomoc sa bude určovať podľa slovenského práva.<sup>20</sup>

Ak by však druhá sporová strana mala bydlisko vo Švajčiarsku, Lichtenštajnsku, Nórsku, alebo na Islande, v druhom uvedenom prípade by sa uplatnil Luganský dohovor o právomoci a o uznávaní a výkone rozhodnutí v občianskych a obchodných veciach, z 30.10. 2007, ktorý obsahuje rovnaké kritériá aplikácie ako Nariadenie Brusel I., avšak uplatní sa len vtedy ak bydlisko žalovaného je na území členského štátu dohovoru, ktorý zároveň nie je členským štátom EÚ.<sup>21</sup>

Osobitné kritériá platia pre veci uvedené v článku 22 Nariadenia Brusel I., pre ktoré je daná výlučná právomoc súdu členského štátu a pre situácie keď je právomoc súdu členského štátu upravená v dohode strán o voľbe právomoci, upravené v článku 23. Tu znovu platí, že ak je napríklad nehnuteľnosť, v prípade sporov týkajúcich sa vecného práva k nehnuteľnosti, alebo nájmu nehnuteľnosti, v členskom štáte, súd ktoréhokoľvek členského štátu bude posudzovať svoju právomoc podľa Nariadenia Brusel I. Ak sa nehnuteľnosť nachádza na území nečlenského štátu, iného než je štát viazaný Luganským dohovorom z r. 2007, právomoc určuje súd členského štátu podľa svojich právnych predpisov.

Toto rozdelenie má ale i ďalšie dopady. Napríklad, aj keď súd členského štátu založil svoju právomoc na ustanoveniach Nariadenia Brusel I., právomoc rozhodovať o protinávruh nemôže posudzovať podľa jeho ustanovení, ak žalobca, voči ktorému protinávruh smeruje, nemá bydlisko na území členského štátu. Pre

<sup>20</sup> V tomto prípade podľa Zmluvy medzi ČSSR a ZSSR o právnej pomoci a právnych vzťahoch vo veciach občianskych, rodinných a trestných, uzavretá v Moskve 12.8.1982, Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 95/1983 Zb. Do zmluvy sukcedovala Slovenská republika i Ukrajina, viď Oznámenie MZV SR č. 184/2000 Z.z.

<sup>21</sup> Čl. 64 Luganského dohovoru z r. 2007, Ú.v. EÚ L 339 z 21.12.2007, s. 3-41. Dánsko na účely Nariadenia Brusel I. členským štátom je, na základe osobitnej Dohody medzi ES a Dánskym kráľovstvom z r. 2005, Ú.v. EÚ L 299, 16.11.2005, s. 62-67.

túto otázku musí súd uplatniť znovu svoje právne predpisy, napr. § 37c Zák. č. 97/1963 Zb.

Nové Nariadenie Brusel I. č. 1215/2012 tento systém zachováva, resp. ho ďalej kúskuje. Personálno-teritoriálne kritériá aplikácie Nariadenia, tak ako boli načrtnuté horevyššie, t.j. bydlisko žalovaného (čl. 6 – ex čl. 4), situácia skutočnosti použitej ako kritérium právomoci v členskom štáte v konaniach pre ktoré je stanovená výlučná právomoc (čl. 24 – ex. čl. 22) a dohoda o voľbe právomoci v prospech súdu členského štátu (čl. 25, tu došlo k zmene oproti pôvodnému čl. 23) zostávajú, avšak s odchýlkami v článku 18 a článku 21, pre spotrebiteľské zmluvy a individuálne pracovné zmluvy.

V prípade sporov zo spotrebiteľských zmlúv a z individuálnych pracovných zmlúv sa kritérium bydliska žalovaného v členskom štáte neposudzuje, avšak len v prípade, ak žalobcom je slabšia strana, teda spotrebiteľ, alebo zamestnanec (čl. 18 ods. 1, čl. 21 ods. 2).

Úprava právomoci vo veciach občianskych a obchodných, sa tak delí medzi európske nariadenie a vnútroštátne právo (ev. medzinárodné zmluvy ktorými je členský štát viazaný), v závislosti od splnenia série doplnkových kritérií. Doplnkových v zmysle – okrem skutočnosti že vec spadá do vecného a časového rozsahu aplikácie Nariadenia.

Podobne právomoc vo veciach rozvodu manželstva a rodičovských práv a povinností môže byť určovaná buď podľa Nariadenia Brusel II.a, alebo podľa vnútroštátneho práva. Priestor ktorý toto Nariadenie prenecháva pre uplatnenie vnútroštátneho práva je oveľa menší. Právomoc sa môže určiť podľa práva členského štátu len v prípade, že žiaden súd členského štátu nemá právomoc na základe ustanovení nariadenia (čl. 7, čl. 14). Výlučne podľa Nariadenia Brusel II.a musí súd členského štátu určovať právomoc v prípade že manžel proti ktorému smeruje návrh na rozvod, rozluku, alebo anulovanie manželstva má obvyklý pobyt na území členského štátu, alebo je štátnym príslušníkom členského štátu (čl. 6).

Vzhľadom na uvedené je možné identifikovať málo situácií, kedy sa právomoc nebude určovať podľa Nariadenia. V manželských veciach len v prípade že návrh na rozvod podá napríklad na slovenský súd manžel ktorý je občan SR, na Slovensku však nebýva dlhšie ako šesť mesiacov, proti manželovi ktorý nie je občanom žiadneho členského štátu a nemá ani obvyklý pobyt nikde v EÚ. Vo veciach rodičovských práv a povinností ide v podstate len o prípady ak má dieťa preukázateľne obvyklý pobyt v nečlenskom štáte a právomoc nebola založená dohodou v zmysle článku 12 v konaní o rozvode manželstva rodičov dieťaťa, alebo v inom súvisiacom konaní.

## 5. Aplikácia rôznych predpisov pre rôzne skupiny členských štátov

V zásade každému právnemu aktu prijatému v rámci justičnej spolupráce v cezhraničných veciach hrozí, že nebude uplatňovaný všetkými členskými štátmi. Z dôvodu osobitného postavenia Dánska, Veľkej Británie a Írska, by Dánsko vždy

malo byť a Veľká Británia a Írsko môžu byť vyňatí z aplikácie predmetného právneho aktu. Postavenie Veľkej Británie a Írska sa navyše môže meniť.<sup>22</sup>

Stalo sa to tak v prípade Nariadenia Rím I. a Nariadenia č. 4/2009. Veľká Británia spočiatku neprejavila záujem byť pripravovaným nariadením viazaná. Svoj záujem zúčastňovať sa aplikácie Nariadenia Rím I. deklarovala až následne po prijatí Nariadenia (prijaté 17. júna 2008) listom z 24. júla 2008.<sup>23</sup> Veľká Británia tak začala uplatňovať Nariadenie Rím I. dňa 17. decembra 2009, obdobne ako ostatné ním viazané členské štáty, avšak do preambuly Nariadenia sa táto informácia už nedostala (bod 45 preambuly).

Situácia sa opakovala v prípade Nariadenia č. 4/2009 o právomoci, rozhodnom práve, uznávaní a výkone rozhodnutí a o spolupráci vo veciach vyživovacej povinnosti. Nariadenie bolo prijaté dňa 18. decembra 2008. Veľká Británia deklarovala svoj záujem byť novoprijatým Nariadením viazaná listom z 15. januára 2009.<sup>24</sup>

Avšak ani neúčast' Dánska na uplatňovaní nariadení prijatých na základe článku 65 Zmluvy o založení ES nie je jednoznačná. Na základe dvoch zmlúv uzavretých v r. 2005 Dánsko uplatňuje tri z nariadení prijatých v rámci Súdnej spolupráce v občianskych záležitostiach, a to Nariadenie Brusel I., Nariadenie č. 4/2009 a Nariadenie č. 1393/2007.<sup>25</sup>

Každé Nariadenie sa teda potenciálne môže aplikovať od 25 do 28 členských štátov. Táto informácia by mala byť v zásade obsiahnutá v preambule nariadenia, nie je však spoľahlivá. Súd aplikujúci nariadenie by si ju mal minimálne pri prvom kontakte s nariadením overiť. Aplikácia celého nariadenia (Brusel I., Brusel II.a), alebo niektorých jeho ustanovení (pravidlá litispencie a pod.) je často závislá od toho, či je dotknutý členský štát možné považovať za členský štát i na účely príslušného nariadenia.

K omnoho hlbšej fragmentácii môže viesť posilnená spolupráca. Umožňuje prijat' jednotnú európsku právnu úpravu len pre časť členských štátov. Okruh viazaných členských štátov sa okrem toho môže neustále meniť.<sup>26</sup> Vôbec prvým prijatým právnym aktom bolo práve nariadenie upravujúce právo rozhodné pre cezhraničné právne vzťahy, Nariadenie (EÚ) č. 1259/2010 ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca v oblasti rozhodného práva pre rozvod a rozluku. Pôvodne o posilnenú spoluprácu požiadalo 15 členských štátov. Neskôr svoj záujem zúčastňovať sa posilnenej spolupráce deklarovali Litva a Grécko.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> Na základe osobitných Protokolov o postavení Veľkej Británie a Írska a Protokolu o postavení Dánska, pripojených Amsterdamskou zmluvou k Zmluve o Európskej únii a k Zmluve o založení Európskeho spoločenstva Dánsko nie je viazané aktami prijímanými na základe Hlavy IV. Zmluvy o založení ES, dnes Hlava V. „Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“ Zmluvy o fungovaní EÚ. Veľká Británia a Írsko majú právo opt in, môžu si pred prijatím aktu, alebo po jeho prijatí, zvoliť že budú viazané.

<sup>23</sup> Rozhodnutie Komisie č. 2009/26/ES.

<sup>24</sup> Rozhodnutie Komisie č. 2009/451/ES.

<sup>25</sup> Ú.v. EÚ L 299 zo 16.11.2005, s. 62-67, Ú.v. EÚ L 300 zo 17.11.2005, s. 55-60, Ú.v. EÚ L 251 z 21.09.2013 s. 1-2

<sup>26</sup> K problematike posilnenej spolupráce pozri napr.: Brhlíková, R.: Politika Európskej únie po Lisabone. Nitra 2013, ISBN 978-80-558-0478-1, str. 56-58.

<sup>27</sup> Ú.v. EÚ L 023, z 28.1.2014, s. 41-42, Ú.v. EÚ L 323, z 22.11.2012, s. 18-19.

Vďaka tomu, že ide o unifikáciu kolízneho práva, ktoré býva v zásade univerzálne použiteľné, t.j. bez ohľadu na to, či právny poriadok na ktorý kolízna norma odkázala je, alebo nie je právnym poriadkom členského štátu, nemalo by toto Nariadenie v praxi spôsobiť súdu členského štátu závažnejšie komplikácie. Súd členského štátu bude Nariadenie aplikovať od okamihu keď sa stane záväzným pre jeho vlastný štát. Situácia by sa ale mohla rýchlo zmeniť, ak by bol v rámci reformy Nariadenia Brusel II.a zakotvený iný režim pre uznávanie a výkon rozhodnutí z členských štátov ktoré aplikujú jednotné kolízne právo a z členských štátov ktoré jednotné kolízne právo neaplikujú, podobne ako to robí Nariadenie č. 4/2009. Alebo ak by bolo Nariadenie o majetkových režimov manželov, prípadne jeho koleratív, nariadenie o majetkových dôsledkoch registrovaných partnerstiev, z obdobných dôvodov ako Nariadenie Rím III. prijaté v rámci posilnenej spolupráce.

## 6. Prednosť medzinárodných dohovorov

Polícia medzinárodných dohovorov upravujúcich právne vzťahy cezhraničného charakteru je upravená v nariadeniach EÚ. Nariadenia niektorým medzinárodným zmluvám priznávajú prednosť, pred inými si prednosť vynucujú. Je to neobvyklé, keďže Európska únia je medzinárodnou organizáciou,<sup>28</sup> ktorej akty môžu zaväzovať len jej členské štáty, nemôže preto určovať podmienky aplikácie medzinárodných zmlúv. Európska únia sa však neobracia na tretie štáty, ale na svoje členské štáty.

V zmysle článku 351 Zmluvy o fungovaní EÚ (predtým článok 307 ZES) ustanovenia zmlúv neovplyvnia práva a povinnosti z medzinárodných dohôd, ktoré členské štáty uzavreli pred vstupom do EÚ. Ak sú tieto záväzky nezlučiteľné so záväzkami z členstva v EÚ, sú členské štáty povinné si túto situáciu vyriešiť. Samozrejme v prospech práva EÚ. Článok 351 pripomína členským štátom výhody ktoré im z členstva v Európskej únii vyplývajú.

Vzťah nariadení k medzinárodným dohovorom ktorými sú členské štáty viazané je rôzny. Vo väčšine prípadov je účinok medzinárodných zmlúv suspendovaný vo vzťahu medzi členskými štátmi. Nariadenie č. 1393/2007 o doručovaní písomností a Nariadenie č. 1206/2001 o vykonávaní dôkazov deklarujú svoju prednosť pred dvojstrannými i mnohostrannými dohodami<sup>29</sup> ktorými sú členské štáty viazané, umožňuje však aby členské štáty naďalej uplatňovali tie ustanovenia medzinárodných zmlúv, ktoré nebránia uplatňovaniu noriem nariadenia, ale vzájomnú spoluprácu ďalej urýchľujú, alebo uľahčujú (čl. 21 Nar. o vykonávaní dôkazov a čl. 20 Nar. o doručovaní písomností).

<sup>28</sup> K polemike o podobe EÚ pozri napr.: Brhlíková, R.: Európska únia po Lisabone. Nitra 2012, ISBN 978-80-558-0172-8, str. 24-25.

<sup>29</sup> Menovite sú uvedené Haagske dohovory z r. 1954, 1965 a 1970. Pre slovenskú republiku to ďalej znamená i čiastočné (vo veciach upravených nariadeniami) suspendovanie účinku dvojstranných zmlúv o právnej pomoci uzavretých z inými členskými štátmi EÚ. Naďalej sa môžu uplatňovať zmluvy o právnej pomoci s Českou republikou, Poľskom a Maďarskom, ktoré spĺňajú požiadavky článku 21 ods. 2 Nariadenia č. 1206/2001.

Nariadenia unifikujúce kolízne právo Rím I. a Rím II. neovplyvnia aplikáciu medzinárodných dohovorov ktorými sú členské štáty viazané. Majú však prednosť pred dohovormi uzavretými výlučne medzi členskými štátmi (čl. 25 Nariadenia Rím I., článok 28 Nariadenia Rím II.). Haagsky dohovor o práve použiteľnom na dopravné nehody z r. 1971 sa uplatní, rovnako i Viedenský dohovor o zmluvách o medzinárodnej kúpe tovaru z r. 1980 a Dohovor o premlčaní pri medzinárodnej kúpe tovaru z r. r. 1974.

Ustanovenia dvojstranných zmlúv o právnej pomoci s Maďarskom, Poľskom, Bulharskom, Rumunskom, Chorvátskom a Slovinskom, upravujúce kolízne normy pre zmluvné a mimozmluvné záväzky sa neuplatnia. Kolízne normy v ďalších dvojstranných zmluvách, platné vo vzťahu k nečlenským štátom slovenský súd uplatní prednostne pred Nariadením Rím I., alebo Nariadením Rím II. Pri niektorých zmluvách, do ktorých sukcedovali nástupnícke štáty pôvodného signatárskeho štátu to znamená, že tú istú dvojstrannú zmluvu (napríklad s Juhosláviou) slovenský súd raz uplatní, a raz neuplatní, podľa toho, či pôjde o záväzok medzi stranami z nástupníckeho ale nečlenského štátu (Srbsko, Čierna Hora), alebo z nástupníckeho ale členského štátu (Chorvátsko, Slovinsko).

Obdobný princíp je zakotvený i v ďalších nariadeniach, napríklad v Nariadení Rím III. v článku 19, alebo v Návrhu nariadenia o majetkových režimoch manželov v článku 39, alebo v Nariadení č. 650/2012 o dedení, článok 75. Ustanovenie článku 69 Nariadenia 4/2009 o výživnom zdanlivo zakotvuje rovnaký princíp, je tu ale jeden významný rozdiel. Ustanovenie čl. 69 ods. 2 predmetného Nariadenia nie je formulované tak, že má prednosť pred dohovormi uzavretými výlučne medzi členskými štátmi, ale má mať prednosť pred dohodami a dohovormi ktorých zmluvnými stranami sú členské štáty, vo vzťahu medzi členskými štátmi.

Táto drobná formulačná odchýlka znamená, že Nariadenie o výživnom sa uplatní prednostne i pred mnohostrannými dohovormi, ktorých zmluvnými stranami sú i tretie štáty, avšak len vo vzťahoch medzi členskými štátmi. Bude sa to týkať takých medzinárodných dohovorov, ako je (Newyorský) Dohovor o vymáhaní výživného v cudzine z r. 1956<sup>30</sup>, alebo Haagskeho dohovoru o medzištátnom vymáhaní výživného na deti a iných členov rodiny z r. 2007<sup>31</sup>. Ustanovenia Nariadenia budú mať prednosť pri spolupráci orgánov členských štátov pri vymáhaní výživného v zahraničí a pri plnení ďalších v nariadení stanovených úloh. Ustanovenia Nariadenia budú mať pravdepodobne prednosť i pri uznávaní a výkone rozhodnutí súdov členských štátov v iných členských štátoch, napriek tomu že i túto oblasť upravujú medzinárodné dohovory: Haagsky dohovor o uznaní a vykonateľnosti rozhodnutí o vyživovacej povinnosti k deťom z r. 1958<sup>32</sup>, Haagsky dohovor o uznávaní a výkone rozhodnutí o vyživovacej povinnosti z r. 1973<sup>33</sup>, zmienený Haagsky dohovor z r. 2007.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 33/1959 Zb.

<sup>31</sup> Rozhodnutie Rady č. 2011/432/EÚ o schválení Haagskeho dohovoru z 23. novembra 2007 o medzinárodnom vymáhaní výživného na deti a iných členov rodiny v mene Európskej únie. Pre EÚ nadobúda účinnosť 1.8.2014

<sup>32</sup> Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 14/1974 Zb.

<sup>33</sup> Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 132/1976 Zb.

Naproti tomu Nariadenie Brusel I. zakotvuje prednosť len medzinárodných dohovorov ktoré upravujú právomoc, alebo uznávanie a výkon rozhodnutí v špecifických veciach (článok 71). Na tieto je dokonca súd členského štátu povinný prihliadať *ex lege*.<sup>35</sup> Ustanovuje svoju prioritu pred vymenovanými dohovormi uzavretými medzi členskými štátmi (čl. 69), nerieši však vzťah k dohovorom uzavretým medzi členským (členskými) a nečlenským (nečlenskými) štátmi ktoré neupravujú len špecifické veci. Je síce pravda, že formulácia použitá v článku 69 Nariadenia Brusel I., „nahrádza ... medzi členskými štátmi ... dohovory a zmluvy uzavreté medzi nimi“ by mohla odôvodňovať záver, že horeuvedené dohovory sa môžu uplatniť prednostne pred Nariadením, ak sa však vrátíme späť k článku 351 Zmluvy o fungovaní EÚ, tento záver, pri absencii výslovnej úpravy v texte Nariadenia, nie je až taký jednoznačný.<sup>36</sup>

Nakoniec Nariadenie Brusel II.a v článkoch 59 až 63 zakotvuje bezvýhradnú prednosť tohto Nariadenia pred dohovormi uzavretými členskými štátmi „nariadenie nahrádza dohovory“, ako i prednosť Nariadenia pred vymenovanými medzinárodnými dohovormi, vo vzťahoch medzi členskými štátmi. Vo vzťahu k Haagskemu dohovoru z r. 1996 ktorý taktiež upravuje právomoc a uznávanie a výkon cudzích rozhodnutí vo veciach rodičovských práv, ustanovenie článku 61 vymedzilo podmienky, za ktorých sa Nariadenie prednostne uplatní.

Na druhej strane Nariadenie zakotvilo prednosť regionálnej dohody severských štátov z r. 1931 a konkordátov ktoré mali viaceré členské štáty uzavreté zo Svätou stolicou. Pre úplnosť treba uviesť že medzinárodnoprávnej úprave regionálnej spolupráce severských štátov bola daná prednosť pred viacerými nariadeniami EÚ, z dôvodu že táto úprava je priaznivejšia (napr. čl. 69 Nariadenia č. 4/2009, al. čl. 75 ods. 3 Nar. č. 650/2012).

I keď sa dajú v úprave vzťahu európskych nariadení k medzinárodným zmluvám vystopovať jednotné princípy, prevažne prednosť ustanovení európskeho práva, vzťah nariadení k medzinárodným dohovorom je selektívny, a miera uplatnenia medzinárodných zmlúv je vymedzená rôzne, najmä v závislosti od charakteru úpravy. Navyše nejde o plošnú suspenzáciu medzinárodných dohovorov. Jednotlivé dohovory, a to i dvojstranné zmluvy s inými členskými štátmi EÚ sa môžu uplatniť, vo veciach ktoré nariadenia neupravujú.

## 7. Prednosť iných ustanovení práva ES/EÚ

Mnohé sektorové smernice, alebo nariadenia obsahujú právne normy ktoré zasahujú do určovania rozhodné práva pre zmluvné alebo mimozmluvné záväzky,

<sup>34</sup> Článok 49 Oznámenia Komisie Rade a EP – komentár k článkom Návrhu nariadenia Rady o právomoci, rozhodnom práve, uznávaní a výkone rozhodnutí a o spolupráci vo veciach vyživovacej povinnosti KOM 2006/0206 v konečnom znení upresňuje, že Nariadenie má vo vzťahoch medzi členskými štátmi prednosť pred konkurenčnými ustanoveniami uplatniteľných dohovorov, prípadne ich dopĺňa, a to najmä v oblasti spolupráce. Slovíčko najmä dokazuje, že sa nemusí jednať len o otázky spolupráce.

<sup>35</sup> Rozsudok SD EÚ vo veci C-148/03 *Nürnberg*.

<sup>36</sup> V prípade SR najmä skupina zmlúv o právnej pomoci s krajinami bývalého socialistického bloku, ktoré upravujú aj právomoc a uznávanie a výkon cudzích rozhodnutí. Tomuto problému sa bližšie venoval Haťapka, M.: K niektorým zásadným aspektom pôsobnosti nariadenia Brusel I. In: Justičná revue. Roč. 59, 2007, č. 6 – 7, s. 909 a nasl.



alebo samostatne stanovujú právomoc súdov členských štátov vo veciach upravených smernicou. Tieto ustanovenia jednak ďalej „drobia“ právnú úpravu právomoci a kolízneho práva, jednak narušujú systém vytvorený nariadeniami prijímanými v oblasti súdnej spolupráce v občianskych záležitostiach, pred ktorými majú prednosť (čl. 67 Nariadenia Brusel I., čl. 23 Nariadenia Rím I., čl. 27 Nariadenia Rím II.).

Právomoc je samostatne upravená v článku 6 Smernice č. 93/7/EHS o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb. Toto ustanovenie umožňuje pracovníkovi uplatňovať svoje nároky na práva a pracovné podmienky priznané Smernicou, okrem súdov ktoré sú oprávnené konať podľa Nariadenia Brusel I. (v čase prijatia Smernice podľa Bruselského dohovoru) i na súdoch štátu do ktorého bol dočasne vyslaný.

Kolízne normy možno nájsť najmä v Smernici č. 93/7/EHS o navrátení predmetov kultúrnej hodnoty nezákonne vyvezených z územia členského štátu, článok 12, v Smernici č. 98/26/ES o konečnom zúčtovaní v platobných systémoch a zúčtovacích systémoch cenných papierov, články 8 a 9 ods. 2, v Smernici č. 2002/47/ES o dohodách o finančných zárukách, článok 9, v poisťných smerniciach Smernici č. 88/357/EHS článok 7 a Smernici č. 2002/83/ES článok 32. Kolízne normy v poisťných smerniciach stratili svoj význam prijatím Nariadenia Rím I. a zakotvením kolíznych noriem pre poisťné zmluvy priamo v článku 7 Nariadenia, čo potvrdzuje i výnimka z prednosti ustanovení iných právnych aktov Spoločenstva v prospech práve vyššie uvedeného článku 7 Nariadenia Rím I.<sup>37</sup>

Normy upravujúce kolízie zákonov je možné nájsť tiež v nariadeniach upravujúcich tzv. európske spoločnosti. Napríklad článok 2 Nariadenia č. 2137/85 o Európskom zoskupení hospodárskych záujmov, článok 9 ods. 1 písm. c/ Nariadenia č. 2157/2001 o stanovách európskej spoločnosti, článok 8 ods. 1 písm. c/ Nariadenia č. 1435/2003 o stanovách Európskeho družstva, článok 2 ods. 1 písm. c/ Nariadenia o Európskom zoskupení územnej spolupráce. Tieto ustanovenia stanovujú aplikáciu právnych noriem členského štátu v ktorom má spoločnosť sídlo, pre otázky ktoré nie sú v nariadeniach upravené.<sup>38</sup>

Viaceré z vymenovaných kolíznych ustanovení upravujú otázky na ktoré sa Nariadenia Rím I. a Rím II. nevzťahujú, ako sú vlastnícke právo, alebo otázky spojené s právom obchodných spoločností. Súdny členských štátov však s nimi musia rátať i pri určovaní rozhodného práva pre oblasti kde kolízne právo na úrovni EÚ zdanlivo nie je unifikované. Domnievame sa, že jednoduchšie to budú mať v tomto ohľade súdy členských štátov kde boli predmetné kolízne normy zahrnuté do vnútroštátnych úprav MPS<sup>39</sup>, i keď, samozrejme, predmetné kolízne normy sú úzko spojené s hmotnoprávnymi ustanoveniami smerníc, napríklad čo sa týka definičných otázok a toto riešenie nie je bez rizika (ak súd nevie

<sup>37</sup> Článok 23 Nariadenia Rím I.: „S výnimkou článku 7 toto nariadenie nemá vplyv na uplatňovanie ustanovení práva Spoločenstva, ktoré v osobitných veciach ustanovujú kolízne normy pre zmluvné záväzky.“

<sup>38</sup> Viac Bogdan, M.: Concise Introduction to EU Private International Law. 2<sup>nd</sup> edition. Groningen: Europa Law Publishing, 2012, s. 165 a nasl.

<sup>39</sup> Zákon č. 91/2012 Sb. o medzinárodnom práve súkromném ČR, § 83 ods. 4, 5.

o európskom pôvode kolíznej normy, nemusí vedieť o nutnosti vykladať ju v súlade s judikatúrou SD EÚ).

Samostatnú kapitolu tvoria tzv. ochranné normy v smerniciach, t.j. ustanovenia spotrebiteľských smerníc, ktoré vyžadovali aby spotrebiteľ nebol zbavený ochrany, priznanej mu ustanoveniami smernice v prípade, ak bolo ako rozhodné právo pre zmluvu určené právo nečlenského štátu a ak mala zmluva úzky súvis s územím členského štátu (čl. 6 ods. 2 Smernice č. 93/13/EHS, čl. 7 ods. 2 Smernice č. 1999/44/EHS, čl. 12 ods. 2 Smernice č. 97/7/ES), resp. pri zmluvách time-sharnigu, ak sa nehnuteľnosť nachádza na území členského štátu, alebo obchodník vykonáva svoju činnosť v členskom štáte (čl. 12 ods. 2 Smernice č. 2008/122/ES – táto smernica chráni spotrebiteľa nielen pri voľbe práva). Pre porovnanie, články 6 Nariadenia Rím I. a 5 Rímskeho dohovoru chránia len pasívneho spotrebiteľa.

Členské štáty boli povinné takúto ochranu zabezpečiť. Členské štáty sa s touto úlohou vysporiadali rôzne. Prijatím série kolíznych noriem odkazujúcich na vlastný právny poriadok, alebo prijatím osobitných odkazov, stanovujúcich aplikáciu transponovaných ustanovení smerníc, na spôsob imperatívnych noriem. Veľmi často tým štiepiac obligičný štátut zmluvy so spotrebiteľom.<sup>40</sup>

Smernica č. 2011/83 o právach spotrebiteľa, ktorá dopĺňa Smernice č. 93/13/EHS a 1999/44/ES a zrušuje Smernicu č. 97/7/ES rieši už túto situáciu v nadväznosti na unifikované kolízne normy pre zmluvné záväzky. Článok 25 stanovuje, že ak je pre zmluvu rozhodným právom právo členského štátu, spotrebiteľ sa nemôže zrieknuť práv, vyplývajúcich mu z vnútroštátnych opatrení prijatých na transpozíciu smernice. Bod 58 preambuly smernice priamo odkazuje na Nariadenie Rím I., podľa ktorého by sa malo posúdiť či spotrebiteľ má nárok na ochranu podľa tejto smernice, ak je rozhodným právom právo nečlenského štátu.

## 8. Diferencovaná úprava uznávania a výkonu rozhodnutí

Rozhodnutia súdov členských štátov sa v EÚ štandardne uznávajú neformálne a vykonávajú sa po vyhlásení rozhodnutia za vykonateľné. Prekážky uznania sú spravidla rozpor s verejným poriadkom štátu uznania, porušenie práva obhajoby, prekážka *res iudicata*. Tento systém je zakotvený v Nariadení Brusel I. upravujúcom občianske a obchodné veci, v Nariadení Brusel II.a upravujúcom manželské veci a rodičovské práva a povinnosti, v Nariadení č. 4/2009 upravujúcom vyživovaciu povinnosť i v Nariadení č. 650/2012 o dedení. To znamená že v zásade vo všetkých oblastiach ktoré sú upravené právom EÚ.

Zároveň ale nie je oblasť, kde by neexistovali nejaké odchýlky. Existujúce úpravy variujú od jednoduchého odbúrania vyhlásenia o vykonateľnosti, po eliminovanie akýchkoľvek možností namietať proti uznaniu a výkonu cudzieho rozhodnutia (čl. 41 a 42 Nariadenia Brusel II.a). Odchýlky sú zakotvené v každom nariadení, okrem Nariadenia Brusel I. I toto nariadenie je dopĺňané Nariadením č. 805/2004 o Európskom exekučnom titule, ktoré umožňuje rozhodnutie v občiansky

<sup>40</sup> V slovenskom práve § 9 ods. 3 Zákona č. 97/1963 Zb. Pokus členského štátu zladit' požiadavky smernice so systémom Nariadenia Rím I. posúdil Súdny dvor EÚ ako rozpor s ustanoveniami smernice vo veci C-70/03 Komisia proti Španielsku.

a obchodných veciach, vydané súdom členského štátu, osvedčiť ako európsky exekučný titul, čím sa toto rozhodnutie stáva vykonateľným bez potreby vyhlásenia za vykonateľné a bez možnosti namietať proti uznaniu a výkonu, okrem ak je nezlučiteľné zo skorším rozhodnutím.

Po 10.1.2015, kedy sa začne uplatňovať nové Nariadenie Brusel I. č. 1215/2012 síce zanikne potreba vyhlásenia o vykonateľnosti pre všetky rozhodnutia v občianskych a obchodných veciach, okruh prekážok, ktoré možno uplatniť proti rozhodnutiu iného členského štátu však zostane zachovaný.

Neexistuje teda jednotný systém uznávania a výkonu cudzích rozhodnutí v Európskej únii a to ani pre rovnaký okruh právnych vzťahov. Rozhodnutia v občianskych a obchodných veciach sa vykonávajú po vyhlásení rozhodnutia za vykonateľné, ak sú ale osvedčené ako EET, bez potreby vyhlásenia za vykonateľné. Proti uznaniu a výkonu týchto rozhodnutí možno uplatniť dôvody ako: rozpor s verejným poriadkom členského štátu výkonu, nedodržanie práva na obhajobu, nezlučiteľnosť so skorším rozsudkom, rozpor s ustanoveniami o výlučnej právomoci (čl. 34 a 35 Nariadenia Brusel I.). Ak je ale rozhodnutie osvedčené ako EET, tak len nezlučiteľnosť so skorším rozhodnutím (čl. 21 Nariadenia o EET).

Rozhodnutia vo veciach rodičovských práv a povinností vyžadujú pred nariadením výkonu vyhlásenie o vykonateľnosti, okrem rozhodnutí o práve styku s dieťaťom, osvedčených podľa článku 41 a rozhodnutí o návrate neoprávnene odvedeného alebo zadržaného dieťaťa, osvedčených podľa článku 42 Nariadenia Brusel II.a. Zatiaľ čo uznanie a výkon rozhodnutí o rodičovských právach a povinnostiach je možné odmietnuť z jedného z dôvodov uvedených v článku 23 Nariadenia Brusel II.a, uznanie a výkon rozhodnutí osvedčených podľa článkov 41, alebo 42 nemožno odmietnuť zo žiadneho dôvodu (okrem ak v štáte pôvodu bol neskôr vydaný iný rozsudok – čl. 47).

Obdobne i rozhodnutia vo veciach vyživovacej povinnosti, potrebujú vyhlásenie o vykonateľnosti ak boli vydané v členskom štáte ktorý nie je viazaný Haagskym protokolom z r. 2007 (aktuálne Veľká Británia a Dánsko), rozhodnutia vydané v členskom štáte ktorý je viazaný uvedeným protokolom sa však vykonávajú bez potreby vyhlásenia o vykonateľnosti a dokonca bez možnosti namietať proti ich uznaniu (čl. 17 a nasl., čl. 23 a nasl. Nariadenia č. 4/2009).

Ďalšie rozdiely v postupe vyvoláva skutočnosť že za rozhodnutia vydané v členskom štáte, ktorých len uznávanie a výkon nariadenia upravujú, stále nie je možné považovať rozhodnutia v manželských veciach a v rodičovských veciach a nebude možné ani rozhodnutia v dedičských veciach, vydané v Dánsku. Dánsko nie je z uvedených nariadení viazané Nariadením Brusel II.a, Nariadením o EET a Nariadením o dedení.

## 9. Fragmentácia vnútorná

Pre európske právo je typické že jednotlivé okruhy právnych vzťahov cezhraničného charakteru, ako sú zmluvné a mimozmluvné záväzkové vzťahy, vyživovacia povinnosť, dedenie, manželské veci a rodičovské práva a povinnosti,

sú upravované samostatnými nariadeniami. Právna úprava zmienovaných okruhov vecí je ale ešte ďalej fragmentovaná na jednotlivé typy zmlúv (čl. 5, 6, 7, 8 Nariadenia Rím I.), alebo typy mimozmluvných záväzkov (čl. 5 až 9 a čl. 10 až 12 Nariadenia Rím II.), alebo jednotlivé typy právnych úkonov *mortis causae* (čl. 24 a 25 Nariadenia č. 650/2012).

Znovu, nejde o jav v medzinárodnom práve súkromnom ojedinelý. Aj slovenský Zákon o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom č. 97/1963 Zb. osobitne upravoval jeden zmluvný typ, pracovnoprávne zmluvy, ktoré vzhľadom na ich osobitný charakter vyžadovali osobitnú úpravu. V dnešnej dobe posilnenej ochrany slabšej strany zmluvy k tomu úplne prirodzene pribudla osobitná úprava spotrebiteľských zmlúv.

I v oblasti mimozmluvných záväzkových vzťahov právne úpravy mnohých európskych štátov diferencujú a diferencovali medzi jednotlivými skutkovými podstatami. Pomerne pravidelne sú osobitne upravované bezdôvodné obohatenie, konanie bez príkazu, nároky na náhradu škody z nekalosúťažného konania, porušenia osobnostných práv.<sup>41</sup>

Osobitný charakter určitých právnych vzťahov, napríklad ich regulácia verejnoprávnymi predpismi, alebo záujem na ochrane slabšej strany môže vyvolať potrebu osobitnej kolíznoprávnej úpravy. A úniková klauzula nestačí, pretože to je len výnimočne použiteľná. Možnosť odchýlenia sa od všeobecnej kolíznej normy na základe únikovej klauzuly nemusí byť dostatočná, keďže takáto klauzula je len výnimočne použiteľná. Navyše to nezabezpečuje dostatočne želateľný efekt, t.j. jednotné určovanie rozhodného práva v celej Európskej únii.

Samotná fragmentácia kolízneho práva v rámci jedného nariadenia, na rôzne podskupiny právnych vzťahov nemusí byť negatívnym javom. Problematickou sa stáva vtedy, ak začína byť neprehľadná a komplikovaná. Napríklad, ak sa úprava jedného zmluvného typu triešti medzi rôzne ustanovenia nariadenia. Nemáme ani tak na mysli spotrebiteľské zmluvy, kde sa rozlišuje medzi pasívnym a aktívnym spotrebiteľom. Osobitná úprava a ochrana prináleží len pasívnemu spotrebiteľovi, zmluvy s aktívnym spotrebiteľom podliehajú všeobecnému režimu Nariadenia Rím I. Toto rozdelenie je logické a podľa všetkého už dostatočne široko známe.

Komplikovanejšia môže byť pre strany zmluvy, ale i pre právnikov v praxi, orientácia v poisťných zmluvách. Poisťné zmluvy upravuje samostatný článok 7 Nariadenia Rím I. Tento článok sa ale nevzťahuje na všetky poisťné zmluvy. Vzťahuje sa len na zmluvy kryjúce veľké riziká, tak ako ich definuje Smernica č. 73/239/EHS a na zmluvy kryjúce iné ako veľké riziká (tzv. *mass risks*) ktoré sa

<sup>41</sup> Úpravy medzinárodného práva súkromného v Rakúsku, Bulharsku, Chorvátsku, Nemecku, Švajčiarsku, Taliansku, Portugalsku a iné. Bližšie vid' Bělohávek, A. J.: Mezinárodní právo soukromé evropských zemí. Praha: C.H.Beck, 2011, a Kučera, Z.: Vybrané otázky srovnávacího mezinárodního práva soukromého. Praha: Karolinum, 1996, s. 89 a nasl. Pripomenúť možno aj diskusie vedené v československej vede MPS okolo § 15. Väčšina z názorov sa prikláňala k osobitnému nadväzovaniu v prípade niektorých záväzkov na náhradu škody, líšili sa len v názoroch na teoretickoprávny základ tohto postupu: napr. Rohlík, J.: Poznámka k novým tendenciam při posuzování náhrady škody ex delicto v mezinárodním právu soukromém. In. Časopis pro mezinárodní právo, roč. X, 1966, č. 1, s. 69 a nasl., opakovane i Kučera, Z.: Mezinárodní právo soukromé. Doplněk: Brno, 1996, s. 312 a nasl.

nachádzajú na území členských štátov (čl. 7 ods. 1 Nariadenia Rím I.). Poistné zmluvy kryjúce iné ako veľké riziká nachádzajúce sa na území nečlenských štátov, keďže nie sú z rozsahu pôsobnosti nariadenia vylúčené, je potrebné posudzovať v súlade s všeobecným režimom, článkami 3 a 4. Ak poistná zmluva kryje viac ako jedno riziko, z toho jedno alebo viac rizík sa nachádza v členskom štáte a jedno alebo viac rizík sa nachádza v nečlenskom štáte, zmluvný štatút tejto poistnej zmluvy by sa mal podľa preambuly nariadenia štiepiť (bod 33). Osobitný režim zakotvený v článku 7 by sa mal použiť len na riziká nachádzajúce sa v členskom štáte (štátoch).

### 10. Fragmentárny prístup k uplatňovaniu všeobecných inštitútov MPS

V neposlednom rade všeobecné inštitúty MPS, ako sú výhrada verejného poriadku, spätný a ďalší odkaz, interlokálne a interpersonálne kolízie, často kvalifikácia základných pojmov, sú upravované samostatne v každom nariadení a v každej medzinárodnej zmluve unifikujúcej kolízne právo ktorou sú členské štáty viazané. Ide o jav ktorému sa nedá vyhnúť. Týmto spôsobom sa prechádza rozdielom v aplikácii unifikovanej kolíznej úpravy. V prípade výhrady verejného poriadku ide často len o potvrdenie možnosti jej použitia proti právu určenému unifikovanými kolíznymi normami.

Použitie spätného a ďalšieho odkazu býva zase spravidla vylučované, aby nedošlo k negácii jednotne stanovených nadväzovacích kritérií. I tu má však európske právo svoje osobitosti. V Nariadení o dedení, článok 34 je použitie spätného a ďalšieho odkazu rozvedené do detailov. Podľa predmetného ustanovenia sa prihliada na odkaz a/ na právny poriadok členského štátu, b/ na právny poriadok tretieho štátu, ktorý by vo veci použil svoje právo (podľa formulácie tohto ustanovenia sa berie do úvahy len jeden odkaz), c/ odkaz je neprípustný v prípadoch vymenovaných v nariadení, celkovo ide o päť ustanovení (čl. 21 ods.2, 22, 27, 28 písm. b/, 30).

Čo je prekvapivé na tejto formulácii je, že súdom členských štátov vlastne prikazuje odkazu vyhovieť. Nenecháva im priestor na vlastnú úvahu, v prípade ak sú splnené podmienky ad a/ a b/, súd musí odkazu vyhovieť, i keby v danej situácii podľa jeho uváženia nezodpovedal povahe veci. Pre porovnanie, v zmysle § 35 ZMPS súd SR môže a nemusí odkaz prijať, podľa toho či v konkrétnom prípade jeho prijatie zodpovedá alebo nezodpovedá rozumnému a spravodlivému usporiadaniu veci. Dopad tohto ustanovenia trochu zmierňuje skutočnosť že spätný a ďalší odkaz sa neuplatní v prípade ak súd v zmysle článku 21 ods. 2 uplatnil právo štátu, ku ktorému mal zosnulý v čase smrti podľa jeho názoru preukázateľne užšiu väzbu, alebo bolo rozhodné právo určené voľbou (čl. 22).

Po, v zásade odmietavému postoji k spätnému a ďalšiemu odkazu v nariadeniach upravujúcich kolízne právo, toto ustanovenie spätný odkaz nielen umožňuje, ale za určitých okolností dokonca prikazuje, pričom pre niektoré otázky dedískoprávnych vzťahov to platí a pre iné to neplatí.

Rozdielna interpretácia, od nariadenia k nariadeniu, zrejme čaká i koncept „obvyklého pobytu“. Tento pojem je pomerne detailne a veľmi pružne

interpretovaný na účely aplikácie Nariadenia Brusel II.a, ako obvyklý pobyt dieťaťa.<sup>42</sup> Na založenie obvyklého pobytu stačí i niekoľkodňový pobyt dieťaťa na území daného štátu, pričom rozhodujúca je jeho integrácia do sociálneho prostredia, alebo integrácia osôb na ktoré je naviazané. Najnovšie, v Nariadení o dedení, je kľúčové kritérium obvyklého pobytu zosnulého, pomerne detailne definované priamo v ustanoveniach nariadenia, body 23, 24, 25 preambuly. Táto definícia berie už do úvahy nielen faktické okolnosti pobytu zosnulého, ale i úzke a stabilné väzby na štát z ktorého pochádza, najmä rodinné väzby. Takto definovaný obvyklý pobyt sa už blíži pojmu bydlisko, tak ako býva tento pojem štandardne definovaný vo vnútroštátnych právnych poriadkoch väčšiny európskych štátov.<sup>43</sup>

### Záver

Účelom tohto článku nebolo hodnotiť európsku legislatívu upravujúcu otázky medzinárodného práva súkromného, ale skôr poukázať na aspekty, ktoré robia túto legislatívu neprehľadnou a zložitou. Je to najmä rozptýlenie právnej úpravy medzi početné nariadenia upravujúce čiastkové oblasti právnych vzťahov s cudzím prvkom, s množstvom výluk, podmienok aplikácie a iných špecifik, ktoré pre súd prinášajú dodatočnú komplikáciu s určovaním sféry a podmienok uplatnenia predmetného nariadenia, pričom by sa mal najmä sústrediť na správny výklad a aplikáciu jeho ustanovení v merite veci.

Parciálne otázky ďalej vynímané zo základnej právnej úpravy a upravované osobitne, v aktoch sekundárneho práva, čo vyžaduje veľmi široký a detailný prehľad nielen v európskej právnej úprave, ale často i nevyhnutnosť identifikovať európske normy v predpisoch vnútroštátneho práva. Napriek tomu že je badateľná snaha európskych orgánov riešiť túto situáciu, najmä na úrovni sekundárneho práva, mnohé problémy zostávajú, nebolo však možné v rozsahu jedného článku sa venovať všetkým problematickým otázkam.

Jedným z možných riešení by bolo spojenie fragmentovanej právnej úpravy do jedného celku, alebo aspoň do niekoľkých väčších celkov podľa charakteru vecí (napr. rodinné vzťahy, záväzkové právo), čo by riešilo problémy s viacnásobnou aplikáciou nariadení v jednom konaní a potrebu znovu a znovu sa zaoberať určovaním podmienok aplikácie nariadení. O kodifikácii európskeho medzinárodného práva súkromného sa už dnes hovorí na viacerých fórach,<sup>44</sup> avšak s pomerne skeptickým pohľadom na možnosti plošnej kodifikácie.

<sup>42</sup> Najmä rozsudky SD EÚ vo veci „A“ C-523/07 a *Mercredi v. Chaffe* C-497/10 PPU, bližšie vid' Haťapka, M.: Ešte raz k pojmu „obvyklý pobyt“ v medzinárodnom práve súkromnom a procesnom; In: Justičná revue, roč. 63, 2011, č. 4, s. 505-513.

<sup>43</sup> Bližšie Júdová, E.: Domicil, obvyklý pobyt a občianstvo v súčasnom Medzinárodnom práve súkromnom. In: INTERPOLIS '07. Banská Bystrica: FPV a MV UMB, 2007 s. 325- 331.

<sup>44</sup> Konferencia organizovaná v Toulouse 17.10.2008 skúmajúca možnosť vytvorenia jednotného nástroja spájajúceho Nariadenia Brusel I, Rím I. a Rím II. vid' zborník z konferencie Fallon, M.- Lagarde, P.- Poillot-Peruzzetto, S. (ed.): *La matiere civile et commerciale, socle d'un code européen de droit international privé?* Paris: Dalloz, 2009, alebo štúdia „European Framework for private international law: current gaps and future perspectives“, vypracovaná na žiadosť Európskeho parlamentu v r. 2012, pod vedením prof. Xandra Kramer, dostupná na [www.europarl.europa.eu/studies](http://www.europarl.europa.eu/studies), a mnohé iné.

Napriek tomu má ale zmysel odhaľovať kritické body aplikácie európskeho medzinárodného práva súkromného, identifikovať tie, ktorých zachovanie nie je nevyhnutné a hľadať cestu k väčšej prehľadnosti a zrozumiteľnosti európskeho MPS.

## ÚNIOVÝ ROZMER SÚDNEHO PRIESKUMU ROZHODNUTÍ VYDANÝCH V SPRÁVNOM KONANÍ<sup>1</sup>

*Bernard Pekár*

### Úvod

Súdny prieskum rozhodnutí vydaných v správnom konaní vnútroštátnymi orgánmi nemá v súčasnosti už len národný rámec. Významnou v tomto zmysle je teda nielen rozhodovacia právomoc národných správnych súdov, ale aj rozhodovacia prax Európskeho súdu pre ľudské práva ako jedného z orgánov Rady Európy a najmä priamo záväzný charakter rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie. S ohľadom na jednotlivé prostriedky prieskumu rozhodnutí vydaných v správnom konaní je potrebné zaoberať sa aj širším kontextom rozhodovania uvedených súdnych orgánov, právnym základom záväznosti ich rozhodnutí, ako aj s prípadnou „spätnou väzbou“ rozhodnutí vo vzťahu k už právoplatným rozhodnutiam vydaných v správnom konaní.

V mojom príspevku sa zaoberám preskúvaním správnych rozhodnutí jednak v rámci slovenského správneho súdnictva, ktorého právomoc a príslušnosť je upravená v Občianskom súdnom poriadku, predpis č. 99/1963 Zb. v znení neskorších novelizácií, vo svojej piatej časti. Okrem ochrany práv a kontrolnej právomoci národnými orgánmi poukazujem na nadnárodnú úroveň a to na rozhodovaciu činnosť a kontrolné mechanizmy Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej únie v súvislosti s preskúvaním rozhodnutí a úradného postupu správnych orgánov, resp. správnych súdov na vnútroštátnej úrovni.

V ďalšej časti rozoberiem teda obe úrovne – národnú i európsku. Mojim cieľom je predovšetkým poukázať na vplyv nadnárodnej právnej úpravy na súčasný správny proces v Slovenskej republike

### 1. Správne právo

Správne právo, alebo administratívne právo resp. právo verejnej správy, je nepochybne jedným z odvetví slovenského verejného práva.

Zahrňa verejnoprávne normy upravujúce organizáciu a činnosť verejnej správy. Jeho základnými zložkami sú štátna správa, samospráva a iná verejná správa. Podľa obsahu možno tento súbor právnych noriem rozdeliť na normy všeobecne obsahujúce (inštitúcie, pojmy, zásady) spoločné pre celú verejnú správu a normy osobitné (obsahujúce inštitúty, pojmy či zásady typické len pre určitú časť úseku alebo podúseku verejnej správy).

Správne právo možno rozdeliť na správne právo hmotné (normy upravujúce kompetenciu správnych orgánov, práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb ako aj predpoklady a podmienky ich realizácie) a správne právo procesné

---

<sup>1</sup> Doc. JUDr. Bernard Pekár, PhD., Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Slovenská republika. Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného agentúrou na podporu výskumu a vývoja, č. APW – 0448 – 10 a je súčasťou výskumnej úlohy.



(obsahom sú normy upravujúce procesné postupy subjektov správneho práva pri aplikácii hmotnoprávných noriem v oblasti verejnej správy).

Medzi osobitosti správneho práva patrí aj to, že ako celok nie je kodifikované. Nekodifikovanosť ovplyvňuje najmä početnosť právnych noriem, množstvo, rôznorodosť a hlavne dynamika spoločenských vzťahov, ktoré tieto upravujú a taktiež aj množstvo subjektov, najmä orgánov verejnej správy, ktoré vykonávajú pôsobnosť vo verejnej správe.

V zmysle zásady del'by moci musí byť moc v štáte rozdelená medzi niekoľko štátnych orgánov. Toto rozdelenie mocí medzi rôzne štátne orgány je len predpokladom pre skutočnú del'bu moci. V zmysle zásady rovnováhy moci musí medzi jednotlivými zložkami moci existovať tzv. systém brzd a protiváh. V praktickej rovine to znamená nutnosť spolupráce jednotlivých zložiek moci. Jednu z rovín vyššie uvedeného systému, pri vzťahu súdnej moci voči výkonnej, predstavuje inštitút správneho súdництва. Prostredníctvom neho je preskúmaná zákonnosť vybraných právnych aktov (patriacich moci výkonnej). Kvantitatívne najširší je pri tom prieskum aktov individuálnej povahy, aktov ktoré predstavujú akýsi výsledok prebiehajúcich správnych konaní. V tomto prípade o nich môžeme do dôsledkov uvažovať ako o jednom z druhov kontrolných mechanizmov, ktoré sa uplatňujú vo vzťahu k činnosti verejnej správy.

## **2. Nadnárodný rozmer Správneho práva**

V rámci tejto podkapitoly sa zameriam na európsku úpravu, najskôr v rámci Rady Európy potom Európskej únie, a to z časového hľadiska pristúpenia k týmto právnym normám Rady Európy a Európskej únii. Vzhľadom k tomu, že Slovenská republika je súčasťou integrovaného zoskupenia Európskej únie, pri úvahách o charaktere, podstate či mechanizme tohto inštitútu sa po našom vstupe do Európskej únie nemožno pohybovať len v rámci národného rámca.

Pokiaľ budeme hovoriť o európskom správnom práve či európskom správnom súdnictve, je dôležité pripomenúť, že pre právnikov nebolo ťažké postrehnúť skutočnosť, že postupné vytváranie európskeho práva v druhej polovici 20. storočia bude viesť k postupnej europeizácii národných systémov práva. Predstavitelia vedy správneho práva, či správnej vedy, však dôrazne pripomínali, že takýto vývoj je ľahko predstaviteľný v oblasti práva obchodného či hospodárskeho, zatiaľ čo vybrané úseky či inštitúty práva verejného budú v jednotlivých národných štátoch europeizácii odolávať dlho. Zmena ustanovení národných ústav, ktorých predmetom je súdna kontrola verejnej moci, resp. vzťahov orgánov verejnej správy a súdnej moci, resp. vzťahov orgánov verejnej správy a spravovaných subjektov, predchádzala procesom odd'ovania a marginalizácie.

Vo všeobecnosti, pokiaľ budeme uvažovať o prieskume rozhodnutí v správnom konaní, osobitne výsledkov v rámci krajín Európskeho priestoru, je potrebné brať zreteľ aj na mechanizmy majúce nadnárodný charakter. V osobitnom význame sféra, v ktorej sa má správne právo ako samostatné správne odvetvie realizovať a problémy, ktoré sa dostávajú do popredia, majú globálny charakter.

V širšom kontexte v rámci národných štátov možno v ekonomicko-politickom zmysle konštatovať oslabenie suverenity jednotlivých štátov, ktorá sa najvýznamnejšie prejavuje v legislatívnej činnosti, ako aj aplikácii kontrolných či štátno-donucovacích mechanizmov.

Je potrebné ale zdôrazniť, že konkrétne faktory a ich vplyvy nemožno paušalizovať a ich pôsobenie exaktne a deskriptívne znázorniť vo vzťahu k nejakému „modelu národného štátu“. Jednotlivé determinanty, predovšetkým ich sila, budú okrem iného závisieť aj od veľkosti štátu a jeho ekonomickej sily.

S týmito trendami sa môžeme v najzreteľnejšej miere stretnúť v rámci výkonu správy EÚ, jej supranacionálnej organizácie inštitúcií a právneho systému, t. j. organizačno-normatívneho substrátu. V tomto aspekte je možné badať ako sa postupne stráca regulačná moc jednotlivých národných štátov a na druhej strane sa zvyšuje „regulačná moc“ Bruselu.

V rámci rozmeru, ktorý nie je všeobecne akceptovaný je EÚ postupne ovládaná novými politickými a právnymi opatreniami, ktoré nahrádzajú tradičné politické inštrumenty.

Túto zmenu však väčšina členských štátov akceptuje. Tieto záujmy sú čoraz viac previazané vo vzťahoch na štyroch teritoriálnych úrovniach:

- a) medzinárodnej,
- b) európskej,
- c) vnútroštátnej,
- d) lokálnej,

pričom pri niektorých záujmoch nie je vôbec zreteľné či je vnútroštátna, teda národná, úroveň tou najdôležitejšou. Vnútroštátnou reguláciou, resp. kombináciou regulácie a deregulácie, je udávaný smer ochranného pôsobenia na rozdielnych úrovniach vlády akceptujúc vnútroštátne smerovanie správneho práva. Ak je potrebné, aby nejaký systém správneho práva čelil problémom súvisiacich s globalizáciou, vtedy vnútroštátna regulácia nepostačuje a na rad prichádza práve systém práva EÚ.

Nepochybne možno v priebehu niekoľkých desiatok rokov identifikovať proces konvergenzie jednotlivých národných správ. V Európskom priestore sú stále kladené vyššie nároky na zblížovanie sa administratívnej činnosti jednotlivých štátov.

V rámci tohto príspevku budem pozornosť koncentrovať na kontrolné mechanizmy rozhodovacích procesov prebiehajúcich na vnútroštátnej resp. národnej úrovni prostredníctvom inštitúcií a orgánov Európskej únie. Tieto možno začleniť do dvoch základných skupín a to národnú a nadnárodnú (európsku).

### 3. Správne súdnictvo SR

Správne súdnictvo SR je kreované na základe generálnej klauzuly, ktorá je vyjadrená v ustanovení čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky: „Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak.“

Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd“, a aj v článku 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd: „Kto tvrdí, že bol ukrátený na svojich právach rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takého rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nemožno vylúčiť preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd podľa Listiny.“.

V článku 124 Ústavy Slovenskej republiky je upravená aj pôsobnosť Ústavného súdu vo veciach, v ktorých rozhoduje o súlade normatívnych aktov s právnymi predpismi vyššej právnej sily. Okrem toho rozhoduje aj o kompetenčných sporoch medzi ústrednými orgánmi štátnej správy a pri rozhodovaní v prípadoch spornej kontrolnej pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu.

Občiansky súdny poriadok sa vo svojej piatej časti zaoberá rozhodovaním o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov. Podľa tejto časti zákona sa postupuje v tom prípade, keď fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach rozhodnutím alebo postupom správneho orgánu a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia alebo postupu. Predpokladom domáhania sa súdnej ochrany v tomto prípade je, že rozhodnutie resp. postup, ktorého zákonnosť sa namieta, nadobudlo právoplatnosť. Predpokladom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia je vyčerpanie všetkých riadnych opravných prostriedkov. Táto podmienka vyčerpania riadnych opravných prostriedkov je odôvodnená tou skutočnosťou aby súd, ktorý je vo veci vecne a miestne príslušný, rozhodovaním nenahrádzal odvolací správny orgán.

Občiansky súdny poriadok prostredníctvom negatívnej enumerácie v ustanovení § 248 kvantitatívne zužuje okruh rozhodnutí správnych orgánov podliehajúcich súdnemu prieskumu. Súdy preto nepreskúmajú:

- a) týkajúce sa vedenia konania,
- b) rozhodnutia, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenie zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak samy osebe neznamenaajú právnú prekážku výkonu povolania, zamestnania alebo podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti,
- c) rozhodnutia o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti právnickým osobám alebo fyzickým osobám, ak samy osebe neznamenaajú právnú prekážku výkonu povolania alebo zamestnania,
- d) rozhodnutia správnych orgánov, ktorých preskúmanie vylučujú osobitné zákony.

Preskúmaniu rozhodnutí v správnom súdnictve podliehajú rozhodnutia a postupy orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Súdy okrem týchto vecí rozhodujú aj o návrhoch na uloženie povinnosti orgánom verejnej správy konať o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických

osôb v oblasti verejnej správy a o opatreniach na vynútenie plnenia svojich rozhodnutí, o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy a o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov.

Príslušnými na preskúmanie rozhodnutí a postupov sú vecne príslušné krajské súde. Špecificky je upravená príslušnosť Najvyššieho súdu, ktorý je vecne príslušný na preskúmanie rozhodnutí a postupu ústredných orgánov štátnej správy a iných orgánov s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky a na konanie podľa štvrtej a piatej hlavy tejto časti, ak žalovaným je ústredný orgán štátnej správy alebo iný orgán s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky.

Z hľadiska miestnej príslušnosti je oprávnený vo veci konať súd, v ktorého obvode má žalovaný správny orgán sídlo. V prípadoch ak ide o rozhodnutie orgánu s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, okrem ústredných orgánov štátnej správy, je miestne príslušným krajský súd v obvode navrhovateľa. Pokiaľ je predmetom nehnuteľnosť, je na konanie príslušný súd v ktorého obvode sa táto nehnuteľnosť nachádza.

Pri preskúmaní rozhodnutí a postupov správnych orgánov súde konajú a rozhodujú v senátoch zložených z predsedu a dvoch sudcov, samosudca rozhoduje v prípadoch ktoré sú osobitne upravené v zákone.

Podstatnou skutočnosťou je aj to, že žaloba sa musí podať do dvoch mesiacov od doručenia rozhodnutia správneho orgánu v poslednom stupni, pričom zmeškanie tejto lehoty nie je možné odpustiť. Podaná žaloba nedisponuje odkladným účinkom na vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu. Avšak predseda senátu môže na žiadosť účastníka uznesením vykonateľnosť rozhodnutia odložiť, ak by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia hrozila závažná ujma. Prokurátor môže žalobu podať do dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, ktorým nebolo vyhovené protestu.<sup>2</sup>

Súd následne preskúma rozhodnutie a postup správneho orgánu v rozsahu a z dôvodov uvedených v žalobe. Po preskúmaní veci, pokiaľ súd vysloví záver, že rozhodnutie a postup správneho orgánu v medziach žaloby sú v súlade so zákonom, vysloví rozsudkom, že sa žaloba zamieta. V opačnom prípade súd zruší napadnuté rozhodnutie správneho orgánu, a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa, a vráti vec žalovanému správne orgánu na ďalšie konanie pokiaľ po preskúmaní rozhodnutia a postupu správneho orgánu v medziach žaloby dospeje k záveru, že:

- a) rozhodnutie správneho orgánu vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci,
- b) zistenie skutkového stavu, z ktorého vychádzalo správne rozhodnutie, je v rozpore s obsahom spisov,
- c) zistenie skutkového stavu je nedostačujúce na posúdenie veci,
- d) v konaní správneho orgánu bola zistená taká vada, ktorá mohla mať vplyv na

<sup>2</sup> Vrabko, M. a kolektív: Správne právo hmotné – Všeobecná časť, C. H. Beck, Bratislava. 2012, s. 240.

zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

Fyzická alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že orgán verejnej správy nekoná bez vážneho dôvodu spôsobom ustanoveným príslušným právnym predpisom tým, že je v konaní nečinný, môže sa domáhať, aby súd vyslovil povinnosť orgánu verejnej správy vo veci konať a rozhodnúť.<sup>3</sup>

Fyzická alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím a tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný, môže sa pred súdom domáhať ochrany, ak taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú, alebo hrozí jeho opakovanie.<sup>4</sup>

Občiansky súdny poriadok vo svojej ďalšej hlave upravuje aj vykonateľnosť rozhodnutí cudzích správnych orgánov a vo svojej siedmej hlave upravuje osobitné konania.

#### 4. Európske správne súdnictvo

Inštitút Európskeho správneho súdnictva je možné rozčleniť do dvoch základných okruhov. Prvým je činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva v rámci medzinárodnej (medzivládnej) organizácie, ktorou je Rada Európy. Druhým inštitútom je súdny dvor Európskej únie, ktorý je aktuálne zložený z troch súdov.

#### 5. Rada Európy a Európsky súd pre ľudské práva

Rada Európy bola založená 5. mája 1949 v Londýne podpísaním multilaterálnej medzinárodnej zmluvy, nazývanej Štatút Rady Európy. Vznikla až 3. augusta 1949 dosiahnutím siedmej potrebnej ratifikácie. Prostredníctvom tohto Štatútu boli zriadené dva politické orgány: Výbor ministrov a Parlamentné zhromaždenie. Postupom času boli vytvorené aj ďalšie orgány a inštitúcie a to: Európsky súd pre ľudské práva, Kongres miestnych a regionálnych samospráv Rady Európy a Úrad Komisára Rady Európy pre ľudské práva.

Európsky súd pre ľudské práva bol zriadený na základe Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950, avšak fungovať začal až od roku 1959. Predmetom jeho činnosti je rozhodovanie o porušení individuálnych práv sťažovateľov, fyzických alebo právnických osôb, vyplývajúcich z dohovoru a jeho dodatkových protokolov. Medzi jednu zo základných podmienok členstva v Rade Európy je podpísanie a ratifikovanie dohovoru a dodatkových protokolov, čo ma za následok, že Európsky súd pre ľudské práva patrí medzi jednu z najdôležitejších inštitúcií.

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950 predstavuje kľúčový dokument pre samotné zriadenie Európskeho súdu pre ľudské práva.

Radu Európy, na rozdiel od EÚ, môžeme zaradiť medzi medzinárodné organizácie klasického, medzinárodného typu. Členovia Rady Európy prijímajú záväzky

<sup>3</sup> Vrabko, M. a kolektív: Správne právo hmotné – Všeobecná časť, C. H. Beck, Bratislava. 2012, s. 242.

<sup>4</sup> Vrabko, M. a kolektív: Správne právo hmotné – Všeobecná časť, C. H. Beck, Bratislava. 2012, s. 242.

vyplývajúce z práva Rady Európy postupne, a to bez prenášania výkonu svojich právomocí na inštitúcie rady, pričom rozhodnutia inštitúcií nie sú na území členských štátov priamo vykonateľné. Právo v Rade Európy je prijímané v oblastiach jej pôsobnosti a právomocí (článok 1Štatútu).<sup>5</sup>

Do práva Rady Európy možno zahrnúť:

- rezolúcie výboru ministrov
- odporúčania výboru ministrov
- odporúčania parlamentného zhromaždenia
- medzinárodné zmluvy (tzv. Európske dohovory)
- súdne rozhodnutie ESLP majú osobitný charakter. Na území SR je im do určitej miery priznávané postavenie záväzného prameňa práva, a to v prípade, ak ESLP vysloví porušenie konkrétneho ustanovenia Dohovoru<sup>6</sup> o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Podľa čl. 46 tohto Dohovoru je konečný rozsudok v tomto prípade záväzný štát je povinný ho vykonať, pričom má povinnosť zabezpečiť nápravu porušených práv. Štát má však voľný výber prostriedkov na uskutočnenie nápravy. Na výkon rozsudkov dohliada Výbor ministrov.

Základným pilierom dohovoru je práve možnosť domáhať sa ochrany práv priznaných dohovorom v prípade ich porušenia prostredníctvom individuálnej sťažnosti na Európsky súd pre ľudské práva. Sťažnosť sa podáva na predpísanom formulári, prípadne sa môže podať aj listom. Sťažnosť musí obsahovať všetky podstatné skutočnosti potrebné na úplné objasnenie situácie, v ktorej došlo k porušeniu práv sťažovateľa spolu s údajmi o osobe sťažovateľa. Vo výnimočných prípadoch môže byť identita sťažovateľa utajená na základe jeho žiadosti.

Sťažovateľom môže byť jednotlivec, teda fyzická osoba, mimovládna organizácia alebo právnická osoba (odborová organizácia, náboženská organizácia, obchodná spoločnosť, politická strana, občianske združenie, médiá a ďalšie právnické osoby). Sťažovateľom môže byť aj skupina jednotlivcov, ktorých práva boli porušené.

Žalovaným v daných prípadoch je len štát, ktorý ratifikoval Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, a ktorý je zodpovedný za činnosť svojich orgánov.

Po podaní sťažnosti sa ňou najskôr zaoberá Kancelária Súdu, ktorá je v kontakte so sťažovateľom a čiastočne sa podieľa na skúmaní jej prijateľnosti. Prijateľnosť sťažnosti sa viaže na splnenie týchto okolností:

- a) musia byť vyčerpané všetky vnútroštátne prostriedky nápravy, podľa všeobecne uznávaných pravidiel medzinárodného práva,
- b) sťažnosť musí byť podaná v lehote 6 mesiacov odo dňa kedy bolo prijaté konečné rozhodnutie,

<sup>5</sup> Štatút RE tiež vymedzuje jej pramene práva, pričom otázky ich aplikácie a záväznosti ponecháva otvorenú RE ako medzinárodná organizácia bola založená dňa 5.5.1949 v Londýne podpísaním multilaterálnej zmluvy nazvanej „Štatút RE“.

<sup>6</sup> Siman M., Slašťan M., Súdny systém EÚ, EUROIURIS, Bratislava 2010, s. 128.

- c) sťažnosť nesmie byť v podstate rovná, ako už v minulosti posudzovaná sťažnosť, nesmie byť predmetom konania pred iným medzinárodným orgánom,
- d) nesmie byť anonymná,
- e) nesmie zneužívať právo na sťažnosť,
- f) nesmie byť zjavne nepodložená.<sup>7</sup>

Pokiaľ je sťažnosť prijateľná, je pridelený sudca spravodajca, ktorý ju spracuje a predloží na prerokovanie jednému z trojčlenných výborov. Výbor môže sťažnosť jednohlasne vyhlásiť za neprijateľnú alebo ju vyčiarknuť zo zoznamu prípadov, pokiaľ takéto rozhodnutie na povahu prípadu môže byť prijaté bez jeho ďalšieho skúmania.

Pokiaľ sťažnosť bola vyhlásená za prijateľnú, výbor ju postúpi komore zloženej zo siedmich sudcov. Vo výnimočnom prípade môže nastať aj tá situácia, že komora vyhlási podanú sťažnosť za neprijateľnú, avšak v drvivej väčšine prípadov ju postúpi dotknutému štátu na zaujatie stanoviska. Po získaní stanoviska aj od dotknutého štátu vec opätovne prešetrí a rozhodne o prijateľnosti alebo neprijateľnosti sťažnosti, v danom prípade rozhodne rozsudkom.

V rámci posudzovania predmetu sťažnosti komora umožní stranám urovnať spor zmierom, avšak je vždy úlohou Súdu posúdiť, či takéto riešenie zodpovedá kritériám rešpektovania ľudských práv zaručených dohovorom a jednotlivými protokolmi. V takomto prípade komora vyčiarkne sťažnosť zo zoznamu prípadov rozhodnutím. Pokiaľ nedôjde k urovnaniu sporu zmierom, komora rozhodne rozsudkom.

V prípade, ak sťažovateľ sa na súde domáha aj spravodlivého zadost'učinenia za porušenie svojich práv, musí podľa rokovacieho poriadku Súdu bližšie špecifikovať jeho konkrétnu výšku a svoj nárok musí podprieť relevantnými listinnými dôkazmi. Preto pokiaľ súd vo svojom rozsudku skonštatuje porušenie dohovoru alebo jeho protokolov, rozhodne o aplikácii čl. 41 dohovoru, t. j. o spravodlivom zadost'učinení. V aplikačnej praxi je možné sa stretnúť so situáciou, že Súd dospeje k záveru, že už samotné konštatovanie porušenia práv sťažovateľa predstavuje dostatočné spravodlivé zadost'učinenie.

Rozsudok komory je konečný v prípade:

- a) ak strany vyhlásia, že nepožiadajú o predloženie veci veľkej komore,
- b) po uplynutí trojmesačnej lehoty odo dňa vynesenia rozsudku, pokiaľ strany nepožiadali o predloženie veci veľkej komore,
- c) ak porota piatich sudcov Veľkej komory odmietne žiadosť o predloženie veci veľkej komore.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Pekár, B.: Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Bratislava. 2011. s. 158.

<sup>8</sup> Pekár, B.: Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Bratislava. 2011. s. 160.

Pokiaľ porota piatich sudcov veľkej komory predmetnú žiadosť prijme, rozhoduje vo veci znova rozsudkom a tento rozsudok je konečný. V zmysle čl. 46 dohovoru je konečný rozsudok záväzný a dotknutý štát je ho povinný vykonať.

Pozitívny rozsudok má pre sťažovateľa v rámci slovenského právneho poriadku priame následky tak v občianskom, ako aj v trestnom konaní.

Čo sa týka občianskeho konania, v zmysle § 228 ods. 1 písm. d/ Občianskeho súdneho poriadku, môže účastník právoplatný rozsudok napadnúť návrhom na obnovu konania v prípade, ak ESLP rozhodol alebo dospel vo svojom rozsudku k záveru, že rozhodnutím súdu alebo konaním, ktoré mu predchádzalo boli porušené základné ľudské práva alebo slobody účastníka konania a záväzné dôsledky tohto porušenia neboli odstránené priznaným primeraným finančným zadosťučinením. Táto obnova konania je možná, v súlade so znením § 230 ods. 2 písm. b/, aj po uplynutí 3-och rokov od právoplatnosti rozhodnutia slovenského súdu.

Obdobne v zmysle § 394 Trestného poriadku sa povolí obnova konania, ak vyjdú najavo skutočnosti alebo dôkazy súdu skôr neznáme, ktoré by mohli sami o sebe, alebo v spojení so skutočnosťami a dôkazmi už skôr známymi, odôvodniť iné rozhodnutie o vine alebo treste podľa § 394 ods. 4 TP. Medzi skôr neznáme skutočnosti patrí aj spomínané rozhodnutie ESLP, v ktorom ESLP usúdil, že rozhodnutím prokurátora alebo súdu SR, prípadne v konaní, ktoré mu predchádzalo, boli porušené základné ľudské práva alebo slobody obvineného, ak negatívne dôsledky tohto rozhodnutia nemožno napraviť inak.

## 6. Európska únia a Súdny dvor Európskej únie

Na druhú stranu zaraďujeme Európsku úniu, ktorá prešla dlhým historickým vývojom od vzniku Európskeho spoločenstva, ktoré založili Francúzsko, Nemecko, Taliansko, Belgicko, Holandsko a Luxembursko. K Európskym spoločenstvám a neskôr k Európskej únii postupne pristupovali ďalšie európske štáty, ktoré museli spĺňať striktné podmienky a museli sa podriaďovať prístupovým podmienkam. Medzi podmienky, ktoré musel každý štát spĺňať zaraďujeme napr. geografickú podmienku – muselo sa jednať o európsky štát, pričom tento štát musí rešpektovať a podporovať základné hodnoty Únie, ekonomickú podmienku – musel mať fungujúcu trhovú ekonomiku, ako aj schopnosť vyrovnávať sa konkurenčným tlakom a trhovým silám zo strany ďalších štátov Únie.

Právomoc a pôsobnosť jej inštitúcií a orgánov je vo všeobecnosti stanovená príslušnou medzinárodnou zmluvou alebo aktom prijatým na jej základe. Medzi jej pramene zaraďujeme predovšetkým primárne a sekundárne právo.

- Fungovanie Európskej Únie, má svoje osobitosti aj z pohľadu medzinárodného práva. Tieto osobitosti sú dané aj tým, že kompetencie EÚ sú vytvárané nielen primárnym a sekundárnym právom, ktorého tvorbou, či už priamo alebo nepriamo, disponujú členské štáty Európskej únie, ale sú vo veľkej miere dotvárané aj prostredníctvom judikatúry súdneho dvora Európskej únie.



- Súdna právomoc Európskej únie je vykonávaná prostredníctvom súdnych rozhodnutí, stanovísk a uznesení Súdneho dvora Európskej únie, všeobecného súdu a súdu pre verejnú službu Európskej únie. Tieto rozhodnutia sú pre členské štáty záväzné aj v prípade, ak by boli z právneho hľadiska chybné. Tieto rozsudky sú vykonateľné v zmysle čl. 280 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a to za podmienok ustanovených v čl. 299 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Výklad rozsudku Súdne dvora môže v prípade pochybností o jeho dosahu a význame podať jedine Súdny dvor a to jedine vtedy, ak je preukázaný oprávnený záujem niektorej zo strán konania alebo inštitúcie Európskej únie.

Právomoc Súdneho dvora možno vymedziť<sup>9</sup> v intenciách ust. čl. 19 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii. Podľa tohto článku súdy Európskej únie zabezpečujú dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní primárneho a sekundárneho práva. Spomínané ustanovenie nezakladá neobmedzenú právomoc súdov únie, pretože tieto môžu konať a rozhodovať len v tých sporoch, ktoré sú im predložené aktívne legitimovanými subjektmi a len vrámci konaní, ktoré sú výslovne stanovené v zakladajúcich zmluvách. Je možné urobiť stručne zhrnutie podľa ktorého: súdy Európskej únie prejednávajú len tie veci ústavnoprávnej, civilnej a inej povahy, ktoré je možné podradiť pod niektoré z druhov žalôb výslovne stanovených primárnym právom.

Súdny dvor je jediným orgánom ktorý je oprávnený rozhodovať spory o právomoci tak medzi inštitúciami Európskej únie a členskými štátmi ako aj medzi inštitúciami Európskej únie navzájom.

Súdny dvor Európskej únie rozhoduje aj v tom prípade, ak je spornou otázka jeho právomocí a pôsobnosti. V tomto smere sa otvára polemika o tom, či členské štáty sú naozaj „pánmi zmlúv“ a disponujú právomocou o právomociach, pretože len málokedy sa im podarilo prelomiť judikatúru Súdneho dvora Európskej únie, ale sa jej vo väčšej či menšej miere prispôbovali a na jej základe menili nejasné ustanovenia zakladajúcich zmlúv.

Samotná povaha rozhodovacej činnosti Súdneho dvora Európskej únie patrí medzi jeho osobitosti. Jeho rozhodovacia činnosť je v rámci právnej teórie takmer vždy zaraďovaná medzi pramene únievého práva. Možno tu hovoriť nielen o vyplňaní medzier v zakladajúcich zmluvách prostredníctvom únievého práva, ale aj o vytváraní materiálneho práva tam, kde etablovaním právnych zásad formuje právne inštitúty, ktorých základ v zakladajúcich zmluvách viac než hmlistý.<sup>10</sup>

Štruktúry súdov Európskej únie vytvárajú ako už bolo uvedené :

1. Súdny dvor EÚ
2. Všeobecný súd
3. Osobitných súdov (Súd pre verejnú službu EÚ)

<sup>9</sup> Pozri čl. 43 Protokolu o Štatúte Súdneho dvora Európskej únie.

<sup>10</sup> Siman M., Slašťan M.: Súdny systém EÚ, EURO IURIS, Bratislava 2010, s. 131.

Jednou z hlavných zásad únie je zásada prednosti úniového práva. V jej zmysle je daná povinnosť všetkým, nielen súdnym orgánom členského štátu, umožniť plnú účinnosť úniových noriem.

V intenciách čl. 4 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, Súdny dvor Európskej únie odvodil povinnosť členských štátov prijať všetky primerané opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, vyplývajúce z práva únie, pričom táto povinnosť sa vzťahuje v rozsahu právomocí na všetky orgány členských štátov, súdne aj správne.

Vnútroštátny súd sa stáva všeobecným súdom aplikujúcim úniové práva a v rámci svojich právomocí je povinný zabezpečiť plný účinok úniových noriem a chrániť práva, ktoré tieto normy priznávajú jednotlivcom. (Frankovich a Bonifaci, C-6 a 9/90, 19.11.1991).

V záujme zásady legálnej spolupráce je vnútroštátny súd povinný zabezpečiť ochranu právnym subjektom, ak to vyplýva z priamo účinných úniových ustanovení a to zároveň aj prostredníctvom využitia nepriameho účinku úniového práva, tzv. eurokonformným výkladom procesných ustanovení, ktorého účelom je rovnako účinná ochrana subjektov práva v právach im zaručených prostredníctvom úniového práva.

V prípade, ak by eurokonformný výklad vnútroštátneho práva nebol možný, alebo by aplikácia sporného vnútroštátneho ustanovenia bola v rozpore so sledovaným cieľom smernice, má vnútroštátny súd povinnosť aplikovať úniové právo ako celok a má chrániť práva priznané jednotlivcom tak, že v zmysle zásady prednosti práva únie nesmie aplikovať žiadne skoršie alebo neskoršie ustanovenie vnútroštátneho práva, ktoré by bolo v rozpore s právom únie (CEZ, C-115/08, 27.10.2009). Vnútroštátny súd však nie je za každých okolností povinný z úradnej povinnosti aplikovať právo EÚ, pokiaľ by tým malo dôjsť k porušeniu zásady non ultra petita. Vnútroštátny súd musí bez ohľadu na návrhy účastníkov konania a zásadu non ultra petita vo verejnom záujme prihliadať z úradnej moci iba na kogentné ustanovenia alebo ustanovenia verejného poriadku (napríklad základné ustanovenia týkajúce sa ochrany hospodárskej súťaže, ustanovenia o ochrane spotrebiteľa a zákaze diskriminácie).<sup>11</sup>

S požiadavkami a vlastnosťami úniového práva je nezlučiteľné akékoľvek ustanovenie vnútroštátneho právneho poriadku, legislatíva, správna alebo súdna prax, ktorá by znižovala účinky úniového práva tým, že by príslušnému súdu v okamihu aplikácie práva Únie, odopierala právomoc urobiť všetko, čo je potrebné na neuplatnenie vnútroštátnych ustanovení, ktoré sú prípadnou hoci len dočasnou prekážkou úplnej účinnosti úniových noriem (Larsy, C-118/00, 28.6.2001, Zb. s. I-5063, bod 51, Simmenthal, 106/77, 9.3.1978, Zb. s. 629, bod 22).

Rovnako je s úniovým právom nezlučiteľné vnútroštátne procesné ustanovenie, ktoré by bránilo príslušnému vnútroštátnemu súdu z úradnej moci posúdiť zlučiteľnosť vnútroštátneho správneho rozhodnutia s ustanovením úniového

<sup>11</sup> Siman M., Slašťan M.: Vybrané aspekty dokazovania v práve Európskej únie, in Dokazovanie v civilnom a trestnom konaní, Justičná akadémia SR, Pezínok 2012, s. 52.

práva iba na základe toho, že námietka tejto nezlučiteľnosti nebola navrhnutá v určitej lehote samotným účastníkom konania (Peterbroeck, C-312/93, 14.12.1995, Zb. s. I-4599, bod 21).

V ďalšej časti príspevku sa zameriam na činnosť Súdneho dvora Európskej únie. Prejudiciálne otázky tvoria približne polovicu nápadov Súdneho dvora. Cieľom konania o prejudiciálnych otázkach je zabezpečenie jednotného výkladu a aplikácie Európskej únie. Toto konanie má nesporový charakter a začína na návrh vnútroštátneho orgánu. Príslušným na konanie je len súdny dvor. Prostredníctvom tohto konania došlo k formovaniu najdôležitejších zásad práva únie. V rámci teórie aj praxe môžeme rozlíšiť dva základné druhy prejudiciálnych konaní, aj keď procesné predpisy takéto členenie nepoznajú a vzťahujú sa na obidva druhy konaní rovnako. Niektoré rozdiely medzi týmito dvoma konaniami rozlišuje samotná judikatúra Súdneho dvora Európskej únie.

Prvým typom konania je konanie o výklade práva únie Súdny dvorom. Prostredníctvom neho sa zabezpečuje nevyhnutný jednotný výklad práva únie a to v prípadoch, keď sa naň obrátia príslušné súdne orgány členských štátov. Výklad práva v tomto prípade nie je možné ponechať na vnútroštátne súdnictvo, pretože by tým mohla byť, a pravdepodobne by aj bola, narušená jednotnosť významu a účinkov práva únie, a to najmä z toho dôvodu, že práva a povinnosti ukladané jednotlivým FO a PO právom únie musia byť rovnaké bez ohľadu na miesto bydliska resp. sídla a bez ohľadu na sudcu, ktorý o takýchto právach a povinnostiach rozhoduje. Táto jednotnosť by v prípade rozhodovania vnútroštátnymi súdmi nemusela byť zachovaná.

Druhým typom konania na Súdnom dvore o prejudiciálnej otázke je konanie o platnosti aktu inštitúcie únie. Je výlučnou právomocou Súdneho dvora na podnet vnútroštátneho súdu vyhlásiť napadnutý akt za neplatný. Vnútroštátne súdy takúto právomoc priznanú nemajú, aj keď majú právomoc interpretovať v jednotlivých prípadoch právo únie. Ak by pri rozhodovacej činnosti vnútroštátneho súdu vyvstala otázka týkajúca sa platnosti aktu inštitúcie únie, je vnútroštátny súd povinný obrátiť sa v tejto veci na Súdny dvor Európskej únie.

V prípadoch, ak právna úprava únie neustanovuje inak, vnútroštátne súdy postupujú pri aplikácii únievého práva podľa vnútroštátneho právneho poriadku a to v súlade s tzv. zásadou procesnej voľnosti. Podľa tejto zásady je každý členský štát oprávnený určiť súdy a stanoviť podmienky konania, prostredníctvom ktorých bude zabezpečená ochrana práv FO a PO, ktoré týmto osobám vyplývajú z priameho účinku únievého práva.

V záujme toho, aby sa nelíšila úroveň ochrany práv FO a PO im priznaných primárnym právom únie v rámci jednotlivých členských štátov, sú vnútroštátne súdy povinné postupovať v súlade so zásadami rovnocennosti a účinnosti.<sup>12</sup>

Zásada rovnocennosti zakazuje národnému súdu aplikovať prísnejšie pravidlá v konaniach obsahujúcich únieový prvok ako v obdobných konaniach únieový prvok neobsahujúcich.

<sup>12</sup> Siman M., Slašťan M.: Systém EÚ, EUROIURIS, Bratislava 2010, s. 284.

V súlade so zásadou účinnosti nemôže byť vnútroštátne konanie určené na ochranu práv FO a PO priznaných na základe únievého práva, upravené spôsobom, ktorý by výkon takýchto práv znemožňoval alebo nadmerne sťažoval. V rozpore s touto zásadou by bolo napr. vnútroštátne ustanovenie, ktoré by v určitých prípadoch zakazovalo posudzovať súlad vnútroštátneho práva a práva únie ak účastník zmešká lehoty, poprípade prenesenie dôkazného bremena, ktoré účastníkovi znemožní alebo nadmerne sťaží možnosť domáhať sa svojho práva zarúčeného právom únie.

### **7. Revízia právoplatných vnútroštátnych rozhodnutí nezlučiteľných s právom únie**

Zásada právoplatne rozhodnutej veci sa uplatňuje tak v únievom poriadku, ako aj právnych poriadkoch členských štátov. Primárnym cieľom tejto zásady je zabezpečenie stability právnych vzťahov a riadny výkon spravodlivosti. Požiadavka obsiahnutá v tejto zásade smeruje k tomu, aby súdne rozhodnutia, ktoré sa stali právoplatnými po vyčerpaní dostupných opravných prostriedkov alebo márnom uplynutí lehôt na ich podanie, nemohli byť v budúcnosti spochybnené (Olimpiclib, C-2/08, 3.9.2009, bod 22, Kobler, C-224/01, 30.9.2003 Zb.s.I-10239, bod 38, Kapfere, C-234/04, 16.3.2006, Zb. s.I-2585, bod 20, pozri tiež EcoSwiss, C-126/97, 1.6.1999, Zb. s.I-3055, bod 46).

V súlade so zásadou *res iudicata* a zásadou právnej istoty, právo Únie neukladá vnútroštátnym súdnym alebo správny orgánom povinnosť preskúmať a zrušiť súdne alebo správne rozhodnutie síce nezlučiteľné s právom Únie, ale už právoplatné, čiže konečné, po vyčerpaní dostupných opravných prostriedkov alebo po uplynutí lehôt stanovených pre možnosť použitia opravných prostriedkov.

Únievé právo teda neukladá vnútroštátnemu súdu povinnosť, aby v prípade vydania súdneho rozhodnutia, ktoré je v rozpore s únievým právom, neaplikoval vnútroštátne procesné ustanovenia, na základe ktorých takéto sporné rozhodnutie nadobúda právoplatnosť.

Na procesné normy, ktoré upravujú nadobúdanie právoplatnosti rozhodnutia v konaní s únievým prvkom sa vzťahuje zásada procesnej voľnosti členských štátov, ktorá je obmedzená zásadami rovnocennosti a účinnosti únievého práva.

### **8. Vnútroštátne rozhodnutia a ich rozpor s právom EÚ**

Napriek hore uvedenému je za určitých okolností správny orgán členského štátu povinný preskúmať svoje právoplatné rozhodnutie vzhľadom na neskoršie prejudiciálne rozhodnutie Súdneho dvora, ak sú kumulatívne splnené nasledujúce podmienky (Kempter, C-2/06, 12.2.2008, Zb. s.I-411, body 38 a 39, Kuhne 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 SD z nesprávneho

výkladu práva Únie a bolo vyhlásené bez toho, aby bola SD položená prejudiciálna otázka

- Dotknutá osoba podá návrh na preskúmanie tohto rozhodnutia hneď po tom, ako sa dozvedela o predmetnom rozhodnutí SD
- Novým rozhodnutím nesmú byť dotknuté záujmy tretích strán.<sup>13</sup>

Podanie návrhu na opätovné preskúmanie právoplatného správneho rozhodnutia nie je časovo ohraničené. Na druhej strane, v súlade so zásadou procesnej voľnosti môžu členské štáty stanoviť primerané lehoty na podanie tohto návrhu za predpokladu, že tieto lehoty budú v súlade so zásadami rovnocennosti a účinnosti. Rovnaký postoj zaujal aj Súdny dvor v prípade vnútroštátnych lehôt na podanie návrhu na náhradu škody, ktorú spôsobil členský štát porušením práva Únie a na podanie návrhu na vrátenie plnenia poskytnutého v rozpore s právom Únie.

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.

Predovšetkým v oblastiach, ktoré patria výlučne do právomoci Únie (pozri čl.3, ods. 1, Zmluva o fungovaní Európskej únie, nap. colná únia, spoločná obchodná politika, základné pravidlá hospodárskej súťaže, menová politika), nemôže súd aplikovať vnútroštátne ustanovenia, ktoré by mohli viesť k existencii rozhodnutia, ktoré by bolo v rozpore s právom Únie bez možnosti jeho následnej revízie.

Ako príklad možno uviesť aplikáciu vnútroštátneho ustanovenia stanovujúceho zásadu právoplatne rozhodnutej veci, pokiaľ je takéto ustanovenie prekážkou pri vymáhaní štátnej pomoci poskytnutej v rozpore s právom Únie a ktorej nezlučiteľnosť so spoločným trhom bola stanovená konečným rozhodnutím Komisie. Súdny dvor tiež rozhodol, že v súlade so zásadou účinnosti nie je ustanovenie talianskeho občianskeho zákonníka brániace v aplikácii právnych noriem Únie týkajúcich sa zneužívajúceho konania v oblasti dane z pridanej hodnoty, v zmysle ktorého rozsudok právoplatne vydaný v daňovom spore riešiaci právne otázky týkajúce sa aj iných vecí je v týchto otázkach záväzný aj pre iné veci, aj keď bol vydaný v súvislosti s odlišným zdaňovacím obdobím.

Aj v slovenskom právnom poriadku je v § 228 ods. 1e) je zakotvená možnosť účastníka 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, pričom objektívna lehota na podanie návrhu na obnovu konania nie je v tomto prípade obmedzená.

Správny poriadok síce 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, rozhodol inak.

<sup>13</sup> Siman M.: Revízia právoplatných vnútroštátnych rozhodnutí nezlučiteľných s právom Európskej únie, In Vybrané otázky samosprávy a práva Európskej únie, Právnická fakulta UMB, Banská Bystrica 2010.

Ďalšia časť príspevku sa zameriava na konkrétne prípady judikatúry Súdneho dvora, v rámci ktorej bude poukázané na možnosti revízie správnych rozhodnutí za určitých, presne vymedzených podmienok.

## **9. Rozsudok Súdneho dvora z 13. januára 2004, Kuhne a Heitz, C-453/00**

*Skutková podstata prípadu je nasledovná:*

Od decembra roku 1986 do decembra 1987 spoločnosť Kuhne & Heitz NV so sídlom v Holandsku vyviezla určité množstvo porciovaného hydínového mäsa do tretích štátov a podala rôzne colné vyhlásenia holandským colným úradom za účelom získania vývozných náhrad (doplatky k trhovým cenám na trhu ES). Výška náhrad sa vypočítala pre jednotlivé exportné komodity v závislosti od colného prehlásenia vývozcu a začlenenia tovaru pod jednotlivú zložku nomenklatúry colnej tarify. Dovezený tovar tak bol preclený sadzbou určitej podpoložky colného sadzobníka. Na základe týchto colných vyhlásení Productschap (holandská komisia pre obchod s hydinou a vajcami) odsúhlasila priznanie vývozných náhrad zodpovedajúcich príslušnej podpoložke a vyplatila vývozcom náhradu.

Na základe neskoršej kontroly však Productschap dovezený tovar spoločnosti preradil do inej sadzobnej podpoložky a uložil Kuhne & Heitz NV vrátiť zodpovedajúcu časť subvencie (takmer 1 mil. hol. Guldenov). Sťažnosť spoločnosti proti tomuto rozhodnutiu bola zamietnutá, preto vývozca podal odvolanie na College van Beroep voor het bedrijfsleven. Ten v roku 1991 odvolanie zamietol bez toho, aby považoval za potrebné položiť Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku o správnosti zaradenia tovaru pod určitú podpoložku (keďže jedine Súdny dvor je oprávnený konečne vyložiť nariadenie o spoločnom colnom sadzobníku), t.j. či predmetný tovar spadá pod pojem „stehná“ v zmysle podpoložky uvedenej vývozcom v colnom vyhlásení (Productschap neskôr tvrdil, že ide o kurací zadok).

Súdny dvor o niekoľko rokov neskôr v rozsudku C-151/93 z 5.10.1994 Voogd Vleesimport en-export vyniesol interpretačný rozsudok, podľa ktorého je v podobných sporoch úlohou vnútroštátnych súdov, aby prihliadali pri nedostatku jasných komunitárnych pravidiel, k domácim obchodným zvyklostiam pri porciovaní hydínového mäsa. Spoločnosť Kuhne & Heitz NV na základe tohto rozhodnutia požiadala o opätovné vyplatenie náhrad, ktoré mu boli odňaté. Podľa holandského práva je možné, aby rozhodnutie Productschap z roku 1991 správny súd zrušil, ak zistí, že vzhľadom k špecifickým okolnostiam prípadu malo byť v danom spore rozhodnuté inak (podmienky obnovy konania), pri rešpektovaní práv tretích osôb.

### *Prejudiciálna otázka*

Podľa komunitárneho práva, obzvlášť v zmysle komunitárnej zásady lojality obsiahnutej v článku 10 ZES a na základe uvedených okolností, je správny orgán povinný povoliť obnovu správneho konania právoplatného rozhodnutia za účelom zabezpečenia plnej účinnosti komunitárneho práva, vo svetle neskoršieho rozhodnutia Súdneho dvora o prejudiciálnej otázke?

### Z odôvodnenia rozsudku

College van Beroep voor het bedrijfsleven poznamenal, že ustanovenie, či existuje povinnosť obnovy konania, musí byť založené na princípe, že súdne rozhodnutia nasledujúce po právoplatnom správnom rozhodnutí nemôžu ovplyvniť právoplatnosť tohto rozhodnutia s takým účinkom, že právo by malo byť uplatňované v súlade s výkladom daným Súdnym dvorom od okamihu, keď interpretované pravidlo nadobudne účinnosť, pokiaľ Súdny dvor výslovne nestanoví inak. Vnútroštátny súd tiež tvrdí, že argument usilujúci sa etablovať zásadu, že právoplatné správne rozhodnutia musia byť zmenené za účelom ich súladu s neskoršou judikatúrou v tomto prípade s judikatúrou Spoločenstva, bude mať za následok nárast administratívneho chaosu, závažné oslabenie právnej istoty a preto ju nemožno akceptovať. Avšak ollege van Beroep voor het bedrijfsleven zdôraznil, že podľa holandského práva neskoršia judikatúra môže mať za určitých okolností vplyv v prípadoch, v ktorých všetky riadne opravné prostriedky boli vyčerpané. V danom prípade sa odvolával na judikatúru holandského Najvyššieho súdu „Hoge Raad der Nederlande“ a trestné rozsudky ovplyvnené rozhodnutím Európskeho súdu pre ľudské práva, kedy Najvyšší súd Holandska v rozsudku z 1.2.1991 (Nederlandse Jurisprudentie-NJ-1991, s. 413) rozhodol, že neskoršie zistenie porušenia základného práva zakotveného článkom 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je determinujúcim faktorom, ktorý môže zabrániť uplatneniu rozhodnutia v trestnej veci, ktoré už nemôže byť predmetom odvolania.

College van Beroep voor het bedrijfsleven si nebol istý, či právoplatnosť správneho rozhodnutia musí byť irelevantná v prípade ak spoločnosť Kuhne&Heitz vyčerpala všetky dostupné opravné prostriedky pričom jeho výklad komunitárneho práva sa ukázal byť v rozpore s neskôr vydaným rozsudkom Súdného dvora a kde sa dotknutá osoba obrátila na správny orgán okamžite po oboznámení sa s rozhodnutím Súdného dvora.

Oprávnenosť tejto otázky vychádza predovšetkým s ohľadom na čl. 234 ZES, podľa ktorého vnútroštátny súd, proti ktorého rozhodnutiu nie je možné podať opravný prostriedok, tak je povinný položiť otázku Súdnemu dvoru v prejudiciálnom konaní.

Súdny dvor už skôr rozhodol, že je záležitosťou všetkých orgánov členských štátov, aby zabezpečili v rámci svojej pôsobnosti dodržiavanie noriem komunitárneho práva (pozri C-8/88 Nemecko vs. Komisia ods. 13).

Výklad, ktorý v odpovedi na prejudiciálne otázky v zmysle čl. 234 ZES podáva Súdny dvor na objasnenie a definovanie komunitárnych noriem tam, kde je to potrebné, význam a rozsah týchto noriem musí byť známy a uplatňovaný od okamihu, kedy normy nadobudnú účinnosť (pozri inter alia, prípad 61/79 Denkavit Italiana, ods. 16 a prípad C-50/96 Deutsche Telecom, ods. 43). Následne, norma komunitárneho práva interpretovaná takýmto spôsobom musí byť uplatňovaná správnym orgánom v rámci sféry jeho pôsobnosti jednotne

s právnymi vzťahmi, ktoré vznikli alebo boli založené predtým, ako Súdny dvor vydal rozhodnutie ohľadom predmetnej otázky výkladu.

Vnútroštátny súd si nebol istý, či táto povinnosť musí byť splnená aj v prípade, ak rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť predtým ako bola podaná žiadosť o preskúmanie rozhodnutia za účelom zváženia výkladu Súdneho dvora v prejudiciálnom konaní ohľadom predmetnej otázky, navyše právna istota je jednou zo zásad uznaných komunitárnym právom a právoplatnosť rozhodnutí nadobudnutá po uplynutí stanovených lehôt na podanie opravných prostriedkov resp. ich vyčerpaním k nej prispieva. A preto následne komunitárne právo nepožaduje, aby správne orgány v zásade podliehali povinnosti znovu preskúmať takéto rozhodnutie, ktoré sa stalo právoplatným.

Napriek tomu vnútroštátny súd dospel k tvrdeniu, že podľa holandského práva správne orgány majú vždy právomoc preskúmať právoplatné rozhodnutie za predpokladu, že záujmy tretej strany nie sú nepriaznivo ovplyvnené, a že za určitých okolností by existencia takejto právomoci mohla znamenať povinnosť zrušiť takéto rozhodnutie aj keď holandské právo nevyžaduje, aby príslušný orgán vždy preskúmal právoplatné rozhodnutie za účelom zistenia jeho súladu s neskoršími rozhodnutiami. Cieľom otázky položenej vnútroštátnym súdom teda bolo zistenie či a za akých okolností existuje podľa komunitárneho práva povinnosť preskúmať právoplatné rozhodnutie.

Skutkové okolnosti je možné zhrnúť nasledovne:

1. Vnútroštátne právo udeľuje správne orgánu právomoc preskúmať sporné rozhodnutie, ktoré nadobudlo právoplatnosť v hlavnom konaní.
2. Rozhodnutie sa stalo právoplatným iba ako výsledok rozsudku vnútroštátneho súdu, proti ktorého rozsudku nie je možné podať opravný prostriedok.
3. Samotný rozsudok bol založený na výklade komunitárneho práva, ktorý s ohľadom na neskorší rozsudok Súdneho dvora, bol nesprávny a ktorý bol prijatý bez polozenia otázky Súdnemu dvoru v prejudiciálnom kona v súlade s podmienkami stanovenými v treťom odstavci článku 234 ZES.
4. Dotknutá osoba sa obrátila na správny orgán ihneď potom, ako sa dozvedela o tomto rozhodnutí Súdneho dvora

#### *Výroková časť rozsudku*

Na základe vyššie uvedeného Súdny dvor v odpovedi na otázku položenú mu College van Beroep voor het bedrijfsleven uznesením dňa 1.11.2004 rozhodol v zmysle, že za daných okolností je príslušný správny orgán v súlade so zásadou spolupráce vyplývajúcej z článku 10 ZES, povinný preskúmať toto rozhodnutie za účelom zváženia neskoršieho výkladu príslušných ustanovení Súdnym dvorom. Správny orgán musí stanoviť na základe záverov takéhoto preskúmania rozsah obnovy konania tak, aby následné rozhodnutie v tejto súvislosti nepriaznivo neovplyvnilo záujmy tretích osôb, pričom ale majú byť splnené nasledujúce podmienky:



1. Vnútroštátne právo priznáva správnenmu orgánu právomoc preskúmať právoplatné správne rozhodnutie.
2. Toto správne rozhodnutie je právoplatné v dôsledku rozsudku vnútroštátneho súdu v poslednom stupni.
3. Tento rozsudok vychádzal s ohľadom na neskorší rozsudok Súdneho dvora z nesprávneho výkladu komunitárneho práva a bol vyhlásený bez toho, aby rozhodovací orgán Súdnemu dvoru položil prejudiciálnu otázku v zmysle tretieho ods. čl. 234 ZES a
4. Dotknutá osoba sa obrátila na správny orgán ihneď po tom, ako sa dozvedela o tomto rozhodnutí Súdneho dvora.

#### **10. Rozsudok Súdneho dvora z 19. septembra 2006, i – 21 Germany a Arcor, C-392-422/04**

*Skutková podstata prípadu je nasledovná:*

Dvom telekomunikačným spoločnostiam (i-21 a Arcor) boli rozhodnutiami zo 14. júna 2000 a z 18. mája 2001 uložené poplatky za individuálnu telekomunikačnú licenciu a to prvému podniku vo výške približne 5 420 000,- eur a druhému podniku vo výške približne 67 000,- Eur. Obe vyššie uvedené spoločnosti tieto poplatky uhradili a proti rozhodnutiam o ich uložení nepodali opravný prostriedok v lehote jedného mesiaca. Neskôr v konaní o zrušenie iného rozhodnutia o uložení poplatku, ktoré bolo včas napadnuté opravným prostriedkom, Bundesverwaltungsgericht rozsudkom zo dňa 19. septembra 2001 rozhodol, že nariadenie, podľa ktorého bol uložený tento poplatok, nie je v súlade s normami vyššej právnej sily (konkrétne so zákonom o telekomunikáciách a s článkom 3 odsek 1 Nemeckej ústavy, a potvrdil zrušenie tohto rozhodnutia, ktorý vyslovil odvolací súd.

V nadväznosti na toto rozhodnutie požiadali spoločnosti i-21 a Arcor o vrátenie poplatkov, ale ich žiadostiam nebolo vyhovené. Z toho dôvodu podali žaloby na Verwaltungsgericht, ktoré tieto zamietol s odôvodnením, že rozhodnutia sú právoplatné a že v tomto prípade nie je na mieste spochybníť odmietnutie správneho orgánu zrušiť tieto rozhodnutia. Spoločnosti zhodne tvrdili že sa Verwaltungsgericht dopustil nesprávneho právneho posúdenia veci a to tak vzhľadom na vnútroštátne ako aj na právo spoločenstva a podali opravný prostriedok „Revision“ na Bundesverwaltungsgericht. Následne podali opravný prostriedok na Bundesverwaltungsgericht. Na podklade týchto skutočností Bundesverwaltungsgericht rozhodol konaie prerušiť a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky.

*Prejudiciálne otázky*

1. Či sa má článok 11 odsek 1 smernice 97/13 vykladať v tom zmysle, že tento bráni uloženiu poplatku za licenciu pri ktorého výpočte sa vychádzalo

z predpokladaných všeobecných administratívnych nákladov vnútroštátneho regulačného orgánu na obdobie 30 rokov.

2. Majú sa článok 10 ES a článok 11 smernice 97/13 vykladať v zmysle, že ukladajú povinnosť zrušiť rozhodnutie o uložení poplatku, ktorým bol stanovený poplatok v zmysle prvej otázky a ktoré nebolo napadnuté napriek tomu, že to vnútroštátne právo umožňuje ale nevyžaduje.

Súdny dvor pri hľadaní odpovede na prvú otázku poukázal na rozsudok z 18. septembra 2003, *Albacom a Infostrada* kde pripomenul, že článok 11 odsek 1 smernice 97/13 stanovuje, že cieľom poplatkov, ktoré členské štáty ukladajú tým podnikom, ktoré sú držiteľmi individuálnych licencií, je výlučne krytie administratívnych nákladov vzniknutých v súvislosti s využívaním týchto licencií. S poukazom na citovaný rozsudok *Albacom a Infostrada*, súdny dvor zdôraznil, že práca vynaložená v súvislosti s využívaním individuálnych licencií sa môže vzťahovať len na štyri činnosti: udeľovanie, správa, kontrola a používania týchto licencií. Súdny dvor tiež uviedol, že poplatok má byť primeraný vzhľadom na vyžadované množstvo práce, informácie o ňom musia byť ľahko dostupné a musí byť uverejnený príslušným a podrobným spôsobom. Tieto požiadavky spĺňajú požiadavku proporcionality transparentnosti a zákazu diskriminácie systémov individuálnych licencií uvedených v odôvodnení, číslo 2 smernice 97/13. Vzhľadom na pripomienky, ktoré súdnemu dvoru predložili spoločnosti aj Komisia, súdny dvor poukázal na to, že spoľahlivosť odhadu týkajúca sa výšky poplatku na 30 rokov dopredu je problematická a to vzhľadom na dynamiku vývoja v telekomunikačnom odvetví. Nespoľahlivosť tohto odhadu a jeho účinky na výpočet výšky poplatku má dôsledky na jeho zlučiteľnosť s požiadavkami proporcionality, transparentnosti a zákazu diskriminácie. Takýto výpočet nezodpovedá skutočne vynaloženým nákladom a teda poplatok nemôže byť primeraný, tento systém výpočtu môže porušovať požiadavku na uverejnenie podrobných údajov týkajúcich sa poriadku a tým aj cieľ transparentnosti. Navyše povinnosť všetkých telekomunikačných spoločností zaplatiť poplatok na obdobie 30 rokov neberie do úvahy možnosť, že spoločnosť môže na trhu pôsobiť len niekoľko rokov, čím môže dôjsť k diskriminačnému zaobchádzaniu. Súdny dvor teda zaujal stanovisko, že článok 11 odsek 1 smernice 97/13 bráni uloženiu poplatku vtedy, ak sa pri výpočte vychádzalo zo všeobecných administratívnych nákladov regulačného úradu spojených s využívaním týchto licencií na obdobie 30 rokov.

Pri druhej otázke súdny dvor konštatoval že táto sa týka vzťahu medzi článkom 11 odsek 1 smernice 97/13 a §48 zákona o správnom konaní. V zmysle tohto paragrafu sa rozhodnutie o uložení tohto poplatku po uplynutí lehoty stáva právoplatným a adresáti už nedisponujú opravným prostriedkom, ktorý by im umožnil uplatniť si právo vyplývajúce z článku 11 smernice okrem povinnosti príslušného správneho orgánu zrušiť protiprávny správny akt, ktoré zachovanie platnosti je „jednoducho neudržateľné“. Už v rozsudku *Kuhne & Heitz* súdny dvor konštatoval, že právo spoločenstva v súlade so zásadou právnej istoty nevyžaduje, povinnosť správneho orgánu zrušiť rozhodnutie, ktoré sa stalo právoplatným po

uplynutí primeranej lehoty na podanie opravného prostriedku alebo po vyčerpaní opravných prostriedkov, ale uznal, že v niektorých prípadoch je možné túto zásadu obmedziť, napríklad v citovanom rozsudku rozhodol že správny orgán je povinný na základe zásady spolupráce opätovne preskúmať svoje rozhodnutie a prípadne ho zrušiť ak boli splnené štyri podmienky. V tomto prípade ale súdny dvor konštatoval, že v prípade Kuhne & Heitz, tento podnik vyčerpal všetky opravné prostriedky na rozdiel od spoločností i-21 a Arcor, ktoré svoje právo podať opravný prostriedok nevyužili a z tohto dôvodu nie je možné použiť citovaný rozsudok Kuhne & Heitz pre určenie, či je správny orgán povinný opätovne preskúmať vydané právoplatné rozhodnutia.

Vzhľadom na to, že cieľom žaloby podanej na vnútroštátny súd malo byť vrátenie poplatkov zaplatených spoločnosťami v zmysle § 48 zákona o správnom konaní, vyvstala tu otázka, či vnútroštátny súd môže na účel ochrany práv jednotlivcov vyplývajúcich z práva Spoločenstva uznať existenciu takejto povinnosti správneho orgánu.

Súdny dvor poukázal nato, že v prípade neexistencie právnej úpravy Spoločenstva pre príslušnú oblasť, je v kompetencii členského štátu stanoviť prostredníctvom vnútroštátneho právneho poriadku procesné podmienky na ochranu práv jednotlivcov im vyplývajúcich z práva Spoločenstva a to v zmysle zásady ekvivalencie, čo znamená, že tieto podmienky nie sú menej priaznivé ako pravidlá upravujúce obdobné situácie vnútroštátnej povahy a zásady efektivity, ktorá znamená, že tieto pravidlá nesmú viesť k praktickej nemožnosti alebo nadmernému sťaženiu výkonu práv priznaných právnym poriadkom Spoločenstva.

S prihliadnutím na zásadu efektivity, táto vyžaduje aby pravidlá uplatniteľné na zaobchádzanie s rozhodnutiami o uložení poplatku, ktoré vznikli na základe právnej úpravy nezlučiteľnej s čl. 11 ods. 1 Smernice, nespôsobili nemožnosť alebo nadmieru sťažený výkon práv ňou priznaných a teda aby dotknuté podniky mali možnosť proti takýmto rozhodnutiam podať v primeranej lehote podať opravný prostriedok a mať tak možnosť brániť a uplatniť si práva, ktoré im priznáva Spoločenstvo.

Čo sa týka zásady ekvivalencie, táto vyžaduje, aby všetky pravidlá, v ktorých sa uplatňujú opravné prostriedky, včítane stanovených lehôt, boli uplatňované bez ohľadu na opravné prostriedky založené na porušení práva Spoločenstva a vnútroštátneho práva. Teda v tomto prípade, ak vnútroštátny právny poriadok ukladá povinnosť zrušiť protiprávny správny akt hoci sa tento stal právoplatným, ak by zachovanie jeho platnosti bolo „jednoducho neudržateľné“ vzhľadom na rozpor s vnútroštátnym právnym poriadkom, tak správny orgán má rovnakú povinnosť aj v tom prípade, ak by takýto správny akt bol v rozpore s právom Spoločenstva. Súdny dvor nakoniec vzhľadom na vyššie uvedené zaujal stanovisko, že je vecou vnútroštátneho súdu, aby posúdil, či právna úprava ktorá je zjavne v rozpore s právom Spoločenstva, kam je možné zaradiť aj právnu úpravu, o ktorú sa opierajú rozhodnutia o uložení poplatku, je zjavne protiprávna v zmysle príslušného vnútroštátneho práva.

*Výroková časť rozsudku*

Na podklade vyššie uvedených okolností prípadu Európsky súdny dvor odpovedal na položené otázky vnútroštátneho súdu a zaujal nasledovné stanovisko:

- Čl. 11 ods. 1 Európskeho parlamentu a Rady 97/13/ES z 10 apríla 1997 o spoločnom rámci pre všeobecné oprávnenia a individuálne licencie v oblasti telekomunikačných služieb bráni uloženiu poplatku za individuálne licencie, ak sa pri výpočte jeho výšky vychádzalo zo všeobecných administratívnych nákladov regulačného orgánu spojených s využívaním týchto licencií na obdobie 30 rokov.
- Čl. 10 ES v spojení s čl. 11 ods. 1 Smernice 97/13 ukladá vnútroštátnemu súdu uložiť povinnosť posúdiť, či právna úprava, ktorá je jasne v rozpore s právom Spoločenstva, akou je právna úprava, o ktorú sa opierajú rozhodnutia o uložení poplatku vo veci samej, je zjavne protiprávna v zmysle príslušného vnútroštátneho práva. Ak je to tak, je vecou vnútroštátneho súdu, aby vyvodil dôsledky, ktoré z toho podľa vnútroštátneho práva vyplývajú, pokiaľ ide o zrušenie týchto rozhodnutí.

**11. Rozsudok Súdneho dvora z 12. februára 2008, Kempfer, C-2/06**

*Skutková podstata prípadu je nasledovná:*

Pán Kempfer počas rokov 1990 až 1992 vyvážal do Juhoslávie a arabských krajín hovädzí dobytok, z tohto dôvodu si v zmysle v tom čase platného nariadenia č. 3665/87 uplatnil na Hauptzollamt vývozné náhrady, ktoré mu boli priznané. Neskôr regionálne fin. riaditeľstvo vo Freiburgu konštatovalo, že časť zvierat pred ich dovezením do spomenutých krajín uhynula alebo musela byť usmrtená a preto rozhodnutím z 10. augusta 1995 Hauptzollamt nariadil Kempferovi vrátiť jemu priznané vývozné náhrady. P. Kempfer proti rozhodnutiu podal žalobu, v ktorej sa však nedovoľával porušeniu práva Spoločenstva. Následne rozsudkom zo dňa 16. júna 1999 Finanzgericht Hamburg žalobu zamietol a toto rozhodnutie následne potvrdil aj Bundesfinanzhof, ktorý konal v poslednom stupni o odvolaní.

Dňa 14. decembra 2000 v prípade Emsland- Stärke Súdny dvor rozhodol, že podmienka, podľa ktorej musí byť tovar dovezený do tretej krajiny, aby bolo možné priznať vývozné náhrady upravených v nariadení Spoločenstva sa môže na príjemcu vzťahovať len pred priznaním týchto náhrad. 21. marca navyše Bundesfinanzhof rozsudkom v inej veci uplatnil tento výklad Súdneho dvora.

Na základe týchto rozsudkov pán Kempfer 16. septembra 2002, čiže asi 21 mesiacov po vyhlásení rozsudku Emsland – Stärke, požiadal Hauptzollamt v zmysle § 51 ods. 1 VwVfG o opätovné preskúmanie a zrušenie rozhodnutia o vrátení náhrad s poukazom na rozsudok Bundesfinanzhofu. Hauptzollamt Kempferov návrh zamietol s odôvodnením, že z tejto zmeny v judikatúre nevyplýva zmena práva odôvodňujúca obnovu konania v zmysle § 51 ods. 1 VwVfG a opravný prostriedok voči tomuto rozhodnutiu bol taktiež zamietnutý.

Pán Kempter podal opätovne návrh na Finanzgericht Hamburg, s tvrdením, že jeho prípad spĺňa podmienky umožňujúce opätovné preskúmanie právoplatného správneho rozhodnutia, ktoré Súdny dvor konštatoval v rozsudku Kühne & Heitz a preto rozhodnutie Hauptzollamt o vrátení vývozných náhrad z auguste 1995 má byť zrušené.

*Prejudiciálne otázky:*

Na podklade uvedeného stavu prípadu Finanzgericht Hamburg položil Súdnemu dvoru dve prejudiciálne otázky:

1. Je opätovné preskúmanie a oprava právoplatného rozhodnutia správneho orgánu s cieľom zohľadniť výklad príslušných ustanovení práva Spoločenstva podmienené tým, aby dotknutá osoba napadla rozhodnutie pred súdom s odvolaním sa na právo Spoločenstva?
2. Podlieha podaný návrh na opätovné preskúmanie a opravu právoplatného správneho rozhodnutia rozporného s právom Spoločenstva okrem podmienok, ktoré už boli uvedené v rozsudku Kühne & Heitz časovému obmedzeniu z hľadiska naliehavých dôvodov na základe práva Spoločenstva?

V odpovedi na prvú otázku Súdny dvor konštatoval, že je povinnosťou vnútroštátnych orgánov, aby pri výkone svojich právomocí zabezpečili dodržiavanie pravidiel práva Spoločenstva a že výklad pravidiel práva podaný Súdny dvorom má v zmysle čl. 34 ES za úlohu objasniť a spresniť význam a pôsobnosť pravidla v zmysle v ktorom sa toto pravidlo malo chápať a uplatňovať od okamihu, keď nadobudlo účinnosť. Vzhľadom na to, má správny orgán povinnosť pri výkone svojej rozhodovacej činnosti takto vyložené pravidlo uplatňovať aj na právne vzťahy, ktoré vznikli alebo boli založené pred vyhlásením rozsudku Súdneho dvora rozhodujúceho na základe žiadosti o výklad. Vzhľadom na to, že predmetom prejudiciálnej otázky je skutočnosť, či je táto podmienka splnená len v prípade, ak že sa žalobca v žalobe odvoláva na právo Spoločenstva. V tomto ohľade Súdny dvor zaujal stanovisko, že aj keď právo Spoločenstva neukladá vnútroštátnym súdom povinnosť bez návrhu predložiť dôvod založený na porušení práva Spoločenstva, súdy sú povinné bez návrhu takýto právny dôvod založený na záväznom pravidle Spoločenstva preložiť ak podľa vnútroštátneho práva majú možnosť alebo povinnosť tak urobiť vo vzťahu k záväznému pravidlu vnútroštátneho práva.

Súdny dvor teda zaujal stanovisko, že v prípade, ak v konaní pred správnym orgánom, ktorý opätovne preskúmava už právoplatné správne rozhodnutie, ktoré bolo vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora vyložené nesprávne, nie je podmienkou, aby sa žalobca vo veci samej v rámci opravného prostriedku podľa vnútroštátneho práva dovoľával práva Spoločenstva.

Čo sa týka druhej otázky, tu Súdny dvor poukázal na to, že síce v citovanom prípade Kühne & Heitz bol opravný prostriedok podaný v rámci 3 mesačnej lehoty, odkedy sa žalobca o rozsudku dozvedel, ale že Súdny dvor nevyžadoval, aby bol návrh na opätovné preskúmanie rozhodnutia podaný bezodkladne po tom, ako sa žalobca o judikatúre Súdneho dvora, na základe ktorej bol návrh podaný, dozvedel. Navyše, Súdny dvor nevyžaduje presné lehoty na podanie návrhu na opätovné preskúmanie a teda 4. podmienka uvedená v rozsudku Kühne & Heitz nemožno vnímať ako povinnosť podať návrh na opätovné preskúmanie rozhodnutia v presne ohraničenom časovom období, ktoré má nasledovať po tom, čo sa navrhovateľ dozvedel o judikatúre Súdneho dvora, o ktorú sa návrh opiera. Súdny dvor tiež ale uznal, že v prípade, ak neexistuje právna úprava procesných

podmienok upravená právom Spoločenstva, je vecou každého členského štátu, aby určil príslušné súdy a upravil podmienky žalôb určených na zabezpečenie ochrany práv, ak tieto nebudú nadmerne sťažovať alebo znemožňovať výkon práv priznaných Spoločenstvom a teda že určenie primeraných prekluzívnych lehôt na podanie žaloby v zmysle zásady právnej istoty je zlučiteľné s právom Spoločenstva, keďže tieto lehoty nevedú k nadmernému sťažovaniu alebo znemožneniu výkonu práv priznaných Spoločenstvom.

Súdny dvor teda v prípade druhej otázky zaujal stanovisko, že právo spoločenstva síce neurčuje žiadne časové obmedzenia na podanie návrhu na opätovné preskúmanie právoplatného správneho rozhodnutia, ale členské štáty môžu určiť primerané prekluzívne lehoty, v rámci ktorých je možné podať opravný prostriedok a to v súlade so zásadami efektivity a ekvivalencie Spoločenstva.

#### *Výroková časť rozsudku:*

Na podklade vyššie uvedených okolností prípadu Európsky súdny dvor odpovedal na položené otázky vnútroštátneho súdu a zaujal nasledovné stanovisko:

1.V rámci konania pred správnym orgánom, ktorého cieľom je opätovné preskúmanie správneho rozhodnutia, ktoré sa na základe rozsudku súdu v poslednom stupni stalo právoplatným, pričom tento rozsudok je s ohľadom na judikatúru Súdneho dvora, ktorá po ňom nasledovala, založený na nesprávnom výklade práva Spoločenstva, toto právo nevyžaduje, aby sa žalobca vo veci samej v rámci opravného prostriedku podľa vnútroštátneho práva, ktorý proti tomuto rozhodnutiu podal, dovoľával práva Spoločenstva.

2.Právo Spoločenstva nevyžaduje žiadne časové obmedzenie na podanie návrhu na opätovné preskúmanie správneho rozhodnutia, ktoré sa stalo právoplatným. Členské štáty však môžu ustanoviť primerané lehoty na podanie opravného prostriedku, a to v súlade so zásadami Spoločenstva týkajúcimi sa efektivity a ekvivalencie.

#### **Záver**

Súdny prieskum správnych rozhodnutí v súčasnej dobe už nemá len národný charakter. Tento charakter sa mení predovšetkým z dôvodu integrácie jednotlivých štátov do nadnárodných integračných zoskupení. Medzi takéto nadnárodné integračné zoskupenia zaraďujeme napr. Európsku úniu a Radu Európy. Jednotlivé štáty, ktoré tvoria integračné zoskupenia nazývame členskými štátmi. Členské štáty, ktoré sú zoskupené v integračných skupinách odvodzujú svoju príslušnosť z medzinárodných zmlúv a prístupových dohôd, od ktorých integračné zoskupenia odvodzujú svoju suverenitu, jednotlivé oprávnenia a v neposlednom rade aj svoju moc. Na základe takéhoto odvodu si moci od členských štátov si integračné zoskupenia zakladajú svoje vlastné orgány, inštitúcie a organizácie. Takto vytvorené vlastné orgány potom vykonávajú zverenú moc v konkrétnej oblasti činnosti, kde konajú v mene integračného zoskupenia. Typickým príkladom je predovšetkým Európska únia a Rada Európy

so svojimi orgánmi a inštitúciami ako sú napr. Európsky parlament, Európsky ombudsman, Parlamentné zhromaždenie alebo Výbor ministrov, ktoré predstavujú konkrétnu deľbu zverenej suverenity od členských štátov.

Pokiaľ budeme hovoriť o európskom správnom práve či európskom správnom súdnictve, je dôležité pripomenúť, že európske právo sa začalo vytvárať až v druhej polovici 20. storočia a viedlo k postupnej europeizácii jednotlivých národných systémov práva. Predstavitelia vedy správneho práva a správnej vedy predpokladali, že takýto vývoj je veľmi ľahko predstaviteľný v oblasti obchodného či hospodárskeho práva, nakoľko jednotlivé štáty medzi sebou úzko spolupracujú, zatiaľ čo vybrané úseky či inštitúty práva verejného budú v jednotlivých národných štátoch europeizácii „odolávať“ dlho. Hlavným dôvodom bolo predovšetkým to, že jednotlivé štáty disponujú výhradnou suverenitou na svojom vlastnom území a nad svojim občanmi, a proces postupnej europeizácie prináša postupný prenos týchto štátu zverených právomocí do integračného zoskupenia, ktorého právomoci sa postupne zvyšujú. Avšak postupná zmena ustanovení národných ústav, ktorých predmetom je súdna kontrola verejnej moci, resp. vzťahov orgánov verejnej správy a súdnej moci, resp. vzťahov orgánov verejnej správy a spravovaných subjektov, predchádzala procesom oddiaľovania a marginalizácie.

Príspevok, tak ako to vyplýva už z jeho názvu, sa zaoberá práve Úniovým rozmerom súdneho prieskumu rozhodnutí vydaných v správnom konaní. Je potrebné zdôrazniť, že popri úniovom rozmere súdneho prieskumu, príspevok kladie pozornosť aj na národný rámec prieskumu správnych rozhodnutí a postupov správnych orgánov slovenskými súdmi. V Slovenskej republike sa jedná o Správne súdy a to predovšetkým o Krajské súdy, Najvyšší súd Slovenskej republiky a Ústavný súd Slovenskej republiky. Všetky tri druhy súdov odvodzujú svoju právomoc a príslušnosť konať vo veci prieskumu rozhodnutí a postupov správnych orgánov z Ústavy Slovenskej republiky, zákonov a nariadení, ktorými sú viazané. Prostredníctvom žalôb sa môžu subjekty, ktoré sa domnievajú, že boli ukrátené na svojich právach rozhodnutím a postupom správneho orgánu obrátiť na príslušný súd, aby prešetril a rozhodol podanú žalobu. Tento postup predstavuje národný rámec prieskumu správnych rozhodnutí a postupov správnych orgánov, ktorý je typický pre jednotlivé národné štáty.

Okrem tohto postupu, ktorým sa subjekty môžu domáhať ochrany svojich práv v rámci Slovenskej republiky, poznáme aj úniový rozmer súdneho prieskumu rozhodnutí vydaných v správnom konaní. Tento rozmer prieskumu správnych rozhodnutí opúšťa hranice národného štátu a jeho súdov a predstavuje ďalšiu formu ochrany práv už v nadnárodnej organizácii, tzv. v rámci integračného zoskupenia, ktorého členom je národný štát. Integračné zoskupenie odvíja túto svoju právomoc práve z medzinárodných zmlúv a prístupových dohôd. V rámci tohto inštitútu sa môžu oprávnené subjekty obrátiť na dve inštitúcie. V prípade Európskej únie sa jedná o Súdny dvor Európskej únie a v prípade Rady Európy sa jedná o Európsky súd pre ľudské práva. Obidve inštitúcie sú oprávnené prijímať podania od oprávnených subjektov. Podanie musí spĺňať striktné dané požiadavky



a musia obsahovať požadované náležitosti. Pri ich zachovaní, s ohľadom na predmet prípadu a ďalšie podstatné okolnosti, ktorých splnenie je nevyhnutné, začínajú vo veci konať a prešetrujú rozhodnutia a postupy správnych orgánov.

Súdny dvor Európskej únie aj Európsky súd pre ľudské práva sú oprávnené preskúmať podania prijaté od dotknutých osôb, preskúmať ich oprávnenosť, prešetriť predmetné porušenia a postupy správnych orgánov a po ich zvážení vydať rozhodnutie vo veci, prípadne dospieť k mimosúdnemu vyriešeniu prípadu.

Rozhodnutia obidvoch inštitúcií či už Súdneho dvora Európskej únie alebo Európskeho súdu pre ľudské práva sú všeobecne záväzné a vzťahujú sa jednak na konkrétny prešetrovaný prípad ale súčasne tvoria aj záväzný judikát vo vzťahu k obdobným prípadom, na podklade ktorého sa môžu aj ďalšie oprávnené subjekty domáhať ochrany svojich práv v dôsledku nesprávneho rozhodnutia alebo postupu zo strany správneho orgánu. Tento spôsob prieskumu správnych rozhodnutí jednak predstavuje ďalší spôsob, ktorým sa poskytuje ochrana oprávneným subjektom, ktoré boli dotknuté na svojich právach a právom chránených záujmoch a jednak predstavujú aj prostriedok, ktorým dochádza k postupné zjednoteniu a europeizácii.

Záverom je nevyhnutné podotknúť, že obe inštitúcie, či už Sdny dvor Európskej únie alebo Európsky súd pre ľudské práva, predstavujú prostriedky kontroly, resp. súdneho prieskumu rozhodnutí vydaných v správnom konaní, na ktoré sa môžu obrátiť subjekty v prípadoch, keď sa domnievajú, že ich práva boli porušené, alebo ktorých rozhodnutia je možné aplikovať s ohľadom na predmet aj na obdobné prípady.

## Použitá literatúra

- 1) Siman M., Revízia právoplatných vnútroštátnych rozhodnutí nezlučiteľných s právom Európskej únie, In Vybrané otázky samosprávy a práva Európskej únie, Právnická fakulta UMB, Banská Bystrica 2010.
- 2) Siman M., Slašťan M.: Vybrané aspekty dokazovania v práve Európskej únie, in Dokazovanie v civilnom a trestnom konaní, Justičná akadémia SR, Pezinok 2012.
- 3) Siman M., Slašťan M.: Súdny systém EÚ, EUROIURIS, Bratislava 2010.
- 4) Vrabko, M. a kolektív: Správne právo hmotné – Všeobecná časť, C. H. Beck, Bratislava. 2012.
- 5) Štatút Rady Európy
- 6) Protokol o štatúte súdne dvora Európskej únie
- 7) Siman M.: Revízia právoplatných vnútroštátnych rozhodnutí nezlučiteľných s právom Európskej únie, In Vybrané otázky samosprávy a práva Európskej únie, Právnická fakulta UMB, Banská Bystrica 2010.
- 8) Pekár, B.: Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Bratislava. 2011.

## OCHRANA SPOTREBITEĽA V EURÓPSKOM A SLOVENSKOM PRÁVE S DÔRAZOM NA SÚDNU PRAX<sup>1</sup>

Radoslav Svitana

### Úvod

Ochrana spotrebiteľa je jednou zo spoločných právomocí Európskej únie a členských štátov<sup>2</sup>. To znamená, že v tejto oblasti môže Európska únia konať (najmä prijímať sekundárne právne akty) len vtedy, ak ju na to primárne právo (Zmluva o fungovaní Európskej únie) výslovne splnomocňuje. Ustanovenia primárneho práva výslovne sa týkajúce ochrany spotrebiteľa sú pritom veľmi stručné: Charta základných práv Európskej únie deklaruje, že politiky Únie majú zabezpečiť vysokú úroveň ochrany spotrebiteľa<sup>3</sup>, a v Zmluve o fungovaní Európskej únie sa nachádza podobná všeobecne formulovaná požiadavka, aby sa ochrana spotrebiteľa zohľadnila pri definovaní a uskutočňovaní iných politík a činností Únie<sup>4</sup>, ktorá však sama o sebe nemá charakter splnomocnenia na prijímanie sekundárnych aktov. Okrem toho je ochrane spotrebiteľa venovaná hlava XV v tretej časti Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorá pozostáva z jediného článku (článok 169)<sup>5</sup>. V tomto článku sa inštitúcie Európskej únie splnomocňujú prijať jednak opatrenia na aproximáciu právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov, pri ktorých ochrana spotrebiteľa súvisí s vnútorným trhom Európskej únie (teda voľným pohybom tovaru, osôb, služieb a kapitálu), a jednak opatrenia, ktoré podporujú, dopĺňajú a sledujú politiku členských štátov v snahe podporiť záujmy spotrebiteľov a zabezpečiť vysokú úroveň ich ochrany. V oboch prípadoch sa tieto opatrenia prijímajú po porade s Hospodárskym a sociálnym výborom takzvaným riadnym legislatívnym postupom (teda na návrh Komisie spolurozhodujú Európsky parlament a Rada). Napriek stručnosti a všeobecnosti splnomocňujúcich ustanovení Zmluvy o fungovaní Európskej únie (alebo možno práve vďaka tomu) sú sekundárne právo a judikatúra Súdneho dvora Európskej únie, ale aj vnútroštátne právo a judikatúra v tejto oblasti také rozsiahle, že sa o „spotrebiteľskom práve“ hovorí už takmer ako o samostatnom právnom odvetví. Autor tohto článku sa prikláňa skôr k charakteristike spotrebiteľského práva ako pododvetvia občianskeho práva,

<sup>1</sup> JUDr. Radoslav Svitana, PhD., sudca Okresného súdu Bánovce nad Bebravou.

<sup>2</sup> Článok 4 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

<sup>3</sup> Článok 38 Charty základných práv Európskej únie.

<sup>4</sup> Článok 12 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

<sup>5</sup> Článok 169 Zmluvy o fungovaní Európskej únie znie:

1. Únia v snahe podporiť záujmy spotrebiteľov a zabezpečiť vysokú úroveň ochrany spotrebiteľov prispieva k ochrane ich zdravia, bezpečnosti a hospodárskych záujmov spotrebiteľov, ako aj k podpore ich práva na informácie, osvetu a vytváranie združení na ochranu ich záujmov.

2. Únia prispieva k dosiahnutiu cieľov uvedených odseku 1 prostredníctvom:

a) opatrení prijatých podľa článku 114 v kontexte zavŕšenia tvorby vnútorného trhu,

b) opatrení, ktoré podporujú, dopĺňajú a sledujú politiku členských štátov.

3. Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom a po porade s Hospodárskym a sociálnym výborom prijímú opatrenia uvedené v odseku 2 písm. b).

4. Opatrenia prijaté podľa odseku 3 nebránia žiadnemu členskému štátu zachovať alebo zaviesť prísnejšie ochranné opatrenia. Takéto opatrenia musia byť zlučiteľné so zmluvami. Komisia o nich bude upovedomená.

samozrejme s vedomím jeho presahov do ostatných právnych odvetví, najmä do správneho a obchodného práva.

Opatrenia prijímané na ochranu spotrebiteľa sú teda veľmi rôznorodé a na takej malej ploche, ako poskytuje tento článok, nie je možné sa zaoberať všetkými. Preto bude tento článok zameraný len na niektoré aspekty ochrany spotrebiteľa, ktoré osobitne rezonujú v rozhodovacej činnosti súdov v súčasnosti, aj to len pokiaľ ide o horizontálnu ochranu spotrebiteľa, teda takú, ktorá sa týka všetkých spotrebiteľov bez ohľadu na povahu právneho vzťahu spotrebiteľa a dodávateľa, jeho formu, zmluvný typ, či spôsob jeho uzatvárania<sup>6</sup>.

## 1. Definícia spotrebiteľskej zmluvy a zmluvných strán

### 1.1 Pojem spotrebiteľská zmluva

Ochrana spotrebiteľa sleduje základný cieľ, ktorým je zachovanie reálnej rovnosti účastníkov hospodárskych vzťahov, pokiaľ v zmluvnom vzťahu vystupuje na jednej strane podnikateľ ako subjekt, ktorý je obvykle finančne i personálne dobre vybavený a ktorý navyše vopred určuje obsah zmluvy, a na druhej strane bežný človek, ktorý nemá možnosť ovplyvniť obsah zmluvy a často ani celý obsah zmluvy vrátane všeobecných zmluvných podmienok pred podpisom zmluvy nepozná. Tu sa dostávame k otázke definície základných pojmov používaných v (pod)odvetví spotrebiteľského práva.

Pojem spotrebiteľskej zmluvy a označenie jej zmluvných strán nie sú jednotné, a to ani v európskom práve, a ani v práve vnútroštátnom. V slovenskej súdnej praxi sa ešte stále stretávame so zmluvami, ktoré boli uzavreté pred 1. januárom 2008 (kedy bola v Občianskom zákonníku úzka definícia pojmu spotrebiteľská zmluva, ktorá zahŕňala len zmluvy podľa záväzkovej časti Občianskeho zákonníka, nie však

<sup>6</sup> Legislatívne opatrenia na ochranu spotrebiteľa v práve Európskej únie i v slovenskom práve môžeme rozdeliť na všeobecné (horizontálne, prierezové) – teda také, ktoré sa týkajú všetkých spotrebiteľov – a osobitné (sektorové), ktoré sa týkajú len spotrebiteľov v konkrétnych situáciách. Do kategórie horizontálnej ochrany spotrebiteľa možno zaradiť predovšetkým smernicu Rady 93/13/EHS o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách, smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2005/29/ES o nekalých obchodných praktikách podnikateľov voči spotrebiteľom na vnútornom trhu, smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2009/22/ES o súdnych príkazoch na ochranu spotrebiteľských záujmov, čiastočne smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2011/83/EÚ o právach spotrebiteľov, a z vnútroštátnych právnych predpisov najmä ustanovenia § 52 a nasl. Občianskeho zákonníka a zákon č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov. Osobitné aspekty ochrany spotrebiteľa majú právnu úpravu napríklad v smernici Rady 90/314/EHS o balíku cestovných, dovolenkových a výletných služieb, smernici Európskeho parlamentu a Rady 2008/48/ES o zmluvách o spotrebiteľskom úvere, čiastočne v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2011/83/EÚ o právach spotrebiteľov (v časti, ktorá bola do 13.6.2014 upravená smernicami 85/577/EHS a 97/7/ES a ktorá sa týka zmlúv uzatváraných mimo prevádzkových priestorov a zmlúv uzatváraných na diaľku) a v ďalších sektorových smerniciach; zo slovenských právnych predpisov sú to napríklad zákon č. 102/2014 Z. z. o ochrane spotrebiteľa pri predaji tovaru alebo poskytovaní služieb na základe zmluvy uzavretej na diaľku alebo zmluvy uzavretej mimo prevádzkových priestorov predávajúceho (do 1.5.2014 zákon č. 108/2000 Z. z. o ochrane spotrebiteľa pri podomovom predaji a zásielkovom predaji), zákon č. 129/2010 Z. z. o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov, vybrané ustanovenia zákona č. 281/2001 Z. z. o zájazdoch, podmienkach podnikania cestovných kancelárií a cestovných agentúr a iné.

zmluvy, ktoré sú ako zmluvný typ upravené v Obchodnom zákonníku),<sup>7</sup> a s tvrdením žalobcov (veriteľov tzv. absolútnych obchodov, najmä takých úverov, ktoré definíčne nespádajú ani pod spotrebiteľské úvery), že nejde o spotrebiteľskú zmluvu. S takouto argumentáciou sa súdna prax vysporiadala dvojako: Jednak prostredníctvom odkazu na aktuálne znenie § 52 ods. 1, ktoré už definuje spotrebiteľskú zmluvu ako každú zmluvu bez ohľadu na právnu formu, ktorú uzatvára dodávateľ so spotrebiteľom, a prechodné ustanovenie k úpravám účinným od 1. januára 2008, keď podľa § 879j sa ustanoveniami novelizovaného Občianskeho zákonníka spravujú aj právne vzťahy vzniknuté pred 1. januárom 2008; podľa doterajších predpisov sa však posudzuje vznik týchto právnych vzťahov, ako aj nároky z nich vzniknuté pred 1. januárom 2008. Tu však vyvstáva otázka, či zmluva, ktorá vznikla ako ne-spotrebiteľská, sa môže v dôsledku zmeny právnej úpravy stať spotrebiteľskou, teda či „spotrebiteľskosť“ zmluvy treba posudzovať ako jeden z aspektov právneho vzťahu, na ktoré po novele treba aplikovať nové ustanovenia, alebo či ide o črtu imanentne spojenú so samotným vznikom zmluvného vzťahu, kde by aplikácia nových ustanovení bola vylúčená – súdna prax túto otázku rieši v prospech spotrebiteľa, teda tak, že takéto zmluvy treba od 1. januára 2008 posudzovať ako spotrebiteľské zmluvy.

Druhá možnosť používaná súdnou praxou, ako prekonať nedostatočnosť definície spotrebiteľských zmlúv uvedenej v § 52 ods. 1 Občianskeho zákonníka v znení účinnom do 31. decembra 2007, je odkaz na zákon o ochrane spotrebiteľa, či už zákon č. 634/1992 Zb. (mimochodom, posledný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej federatívnej republiky, ktorý nadobudol účinnosť 31. decembra 1992, teda v deň zániku ČSFR), alebo zákon č. 250/2007 Z. z., ktoré definovali spotrebiteľskú zmluvu (predtým pod označením „typová zmluva“) ako akúkoľvek zmluvu, ktorá sa uzatvára vo viacerých prípadoch, ak je obvyklé, že spotrebiteľ obsah zmluvy podstatným spôsobom neovplyvňuje.<sup>8</sup> Tu však je zasa otázne, či možno použiť definíciu z osobitného zákona (zákona o ochrane spotrebiteľa), keď Občiansky zákonník mal vlastnú definíciu (aj keď užšiu),

<sup>7</sup> § 52 ods. 1 Občianskeho zákonníka v znení účinnom do 31.7.2007: Spotrebiteľskými zmluvami sú kúpna zmluva, zmluva o dielo alebo iné odplatné zmluvy upravené v ôsmej časti tohto zákona a zmluva podľa § 55, ak zmluvnými stranami sú na jednej strane dodávateľ a na druhej strane spotrebiteľ, ktorý nemohol individuálne ovplyvniť obsah dodávateľom vopred pripraveného návrhu na uzavretie zmluvy.

<sup>8</sup> Do zákona č. 634/1992 Zb. bola definícia typovej zmluvy zavedená novelou č. 310/1999 Z. z. s účinnosťou od 1.1.2000 v znení: Typovou zmluvou sa podľa tohto zákona rozumie zmluva, ktorá sa má uzavrieť vo viacerých prípadoch, ak je obvyklé, že spotrebiteľ obsah zmluvy podstatným spôsobom neovplyvňuje (§ 23a ods. 1). Novelou č. 616/2004 Z. z. účinnou od 25.11.2004 bol pojem „typová zmluva“ nahradený pojmom „spotrebiteľská zmluva“ s definíciou: Spotrebiteľskými zmluvami sú zmluvy uzavreté podľa Občianskeho zákonníka, Obchodného zákonníka, ako aj všetky iné zmluvy, ktorých charakteristickým znakom je, že sa uzavierajú vo viacerých prípadoch, a je obvyklé, že spotrebiteľ obsah zmluvy podstatným spôsobom neovplyvňuje (takisto v § 23a ods. 1 zákona č. 634/1992 Zb.). Takú istú – i keď nepriamu – definíciu pojmu spotrebiteľská zmluva obsahoval aj zákon č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa v znení účinnom od 1.7.2007 do 31.10.2008 (§ 3 ods. 3: „Každý spotrebiteľ má právo na ochranu pred neprijateľnými podmienkami v spotrebiteľských zmluvách, ktorými sú zmluvy uzavreté podľa Občianskeho zákonníka alebo Obchodného zákonníka, ako aj všetky iné zmluvy, ktorých charakteristickým znakom je, že sa uzatvárajú vo viacerých prípadoch, a je obvyklé, že spotrebiteľ obsah zmluvy podstatným spôsobom neovplyvňuje.“) Od 1.11.2008 bola táto definícia zo zákona o ochrane spotrebiteľa vypustená (§ 3 ods. 3 už znie len: „Každý spotrebiteľ má právo na ochranu pred neprijateľnými podmienkami v spotrebiteľských zmluvách.“ s odkazom pod čiarou na § 52 až 54 Občianskeho zákonníka), čím bola ukončená dvojkoľajnosť definície spotrebiteľských zmlúv.

a najmä či možno na základe širokej definície prevzatej zo zákona o ochrane spotrebiteľa aplikovať ustanovenia Občianskeho zákonníka o ochrane spotrebiteľa, napríklad kontrolu neprijateľných zmluvných podmienok, aj na zmluvy, ktoré by podľa definície obsiahnutej v Občianskom zákonníku v znení do 31. decembra 2007 neboli spotrebiteľskými zmluvami. S účinnosťou od 25. novembra 2004 bolo novelou č. 616/2004 Z. z. do zákona č. 634/1992 Zb. o ochrane spotrebiteľa k definícii spotrebiteľskej zmluvy pridané nie celkom jasne formulované ustanovenie (§ 23a ods. 2), že na spotrebiteľské zmluvy, ktoré neboli uzavreté podľa osobitného predpisu (s odkazom pod čiarou na § 52 až 60 Občianskeho zákonníka), sa primerane použijú ustanovenia tohto predpisu (z tejto formulácie nie je celkom jasné, či sa pod slovným spojením „tohto predpisu“ myslí zákon o ochrane spotrebiteľa alebo Občiansky zákonník). Podobné ustanovenie, avšak už jasne formulované, má zákon č. 250/2007 Z. z. v § 3 ods. 3 in fine: „Aj na spotrebiteľské zmluvy, ktoré neboli uzavreté podľa Občianskeho zákonníka, sa primerane použijú ustanovenia Občianskeho zákonníka.“ Z toho vyplýva, že aj keď nejde o spotrebiteľské zmluvy v zmysle definície Občianskeho zákonníka, ale o typové zmluvy resp. spotrebiteľské zmluvy v zmysle definície zákona o ochrane spotrebiteľa, treba na ne aplikovať ustanovenia Občianskeho zákonníka. Pokiaľ však ide o zmluvy uzavreté pred 25. novembrom 2004, samotný zákon o ochrane spotrebiteľa v období od 1. januára 2000 do 24. novembra 2004 obsahoval zákaz „neprimeraných podmienok, ktoré na škodu spotrebiteľa zakladajú nápadný nepomer medzi právami a povinnosťami zmluvných strán“ (§ 23a ods. 2 zákona č. 634/1992 Zb.), hoci bez výslovnej sankcie ich neplatnosti, takže aplikácia ustanovení § 52 a nasl. Občianskeho zákonníka na takéto zmluvy je v podstate nadbytočná.<sup>9</sup>

## 2. Označenie účastníkov spotrebiteľských zmlúv

Zaujímavou otázkou je aj definícia pojmu spotrebiteľ. V smernici Rady 93/13/EHS o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách „spotrebiteľ“ znamená akúkoľvek fyzickú osobu, ktorá v zmluvách podliehajúcich tejto smernici koná s cieľom, nevzťahujúcim sa k jeho obchodom, podnikaniu alebo povolaniu. Podľa smernice 2011/83/EÚ o právach spotrebiteľov „spotrebiteľ“ je akákoľvek fyzická osoba, ktorá v zmluvách, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, koná na účely, ktoré sa netýkajú jej obchodnej ani podnikateľskej činnosti, remesla ani povolania.<sup>10</sup> Obidve definície sú v zásade totožné, až na pojem „remeslo“, ktorý nachádzame len v smernici 2011/83/EÚ. Nie je zrejmé, či sa tým myslí aj také vykonávanie

<sup>9</sup> Vzhľadom k tomu, že od 1. mája 2014 je účinný zákon č. 102/2014 Z. z., podľa ktorého „orgán rozhodujúci o nárokoch zo spotrebiteľskej zmluvy prihliada aj bez návrhu na nemožnosť uplatnenia práva, na oslabenie nároku predávajúceho voči spotrebiteľovi, vrátane jeho premlčania alebo na inú zákonnú prekážku alebo zákonný dôvod, ktoré bránia uplatniť alebo priznať plnenie predávajúceho voči spotrebiteľovi, aj keď by inak bolo potrebné, aby sa spotrebiteľ týchto skutočností dovoľával“, je vo väčšine prípadov prakticky zbytočné uvažovať o aplikácii akýchkoľvek hmotnoprávných ustanovení o ochrane spotrebiteľa na zmluvy uzavreté pred 25. novembrom 2004, keďže dlhy z týchto zmlúv budú v drvivej väčšine prípadov už premlčané. (K tomuto novému aspektu premlčania pozri ďalej aj v podkapitole 2.2.4.).

<sup>10</sup> Na tomto mieste nie je možné, pre obmedzený rozsah tohto článku, zaoberať sa definíciami pojmu „spotrebiteľ“ v sektorových smerniciach, aj keď aj tieto by si zaslúžili osobitnú pozornosť.

remeselných aktivít, ktoré nie je obchodom, podnikaním ani povoláním (pravdepodobne áno, inak by nemalo zmysel doplnenie pojmu „remeslo“ do definície, v ktorej už pojmy „podnikanie“ a „povolanie“ boli obsiahnuté) – keďže transpozičná doba tejto smernice uplynula ešte len 13. júna 2014, praktické aspekty doplnenia tohto pojmu do definície spotrebiteľa nie sú zatiaľ známe.

Do slovenského práva nebol pojem „remeslo“ prevzatý. Smernica 2011/83/EÚ bola transponovaná okrem iného zákonom č. 102/2014 Z. z., ktorým bol novelizovaný Občiansky zákonník aj zákonom č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa. Definícia spotrebiteľa v Občianskom zákonníku nebola touto novelou dotknutá. Definícia spotrebiteľa v zákone o ochrane spotrebiteľa bola zákonom č. 102/2014 Z. z. s účinnosťou od 1. mája 2014 zmenená tak, že spotrebiteľom je „fyzická osoba, ktorá pri uzatváraní a plnení spotrebiteľskej zmluvy nekoná v rámci predmetu svojej podnikateľskej činnosti, zamestnania alebo povolania“ (s odkazom pod čiarou pri slovách „spotrebiteľskej zmluvy“ na § 52 až 54 Občianskeho zákonníka). Dovtedy zákon č. 250/2007 definoval spotrebiteľa ako „fyzickú osobu alebo právnickú osobu, ktorá nakupuje výrobky alebo používa služby pre osobnú potrebu alebo pre potrebu príslušníkov svojej domácnosti“ [§ 2 písm. a)]. Teda táto definícia zahŕňala aj právnickú osobu, pokiaľ nakupuje výrobky alebo používa služby pre vlastnú (vo vzťahu k právnickej osobe asi nie pre „osobnú“) potrebu.<sup>11</sup> Podobne Občiansky zákonník v čase od 1. augusta 2004 do 31. októbra 2008 definoval spotrebiteľa len ako „osobu“ – teda fyzickú osobu alebo právnickú osobu – ktorá pri uzatváraní a plnení spotrebiteľskej zmluvy nekoná v rámci predmetu svojej obchodnej činnosti alebo inej podnikateľskej činnosti<sup>12</sup>, až od 1. novembra 2008 bol do tejto definície vložený prívlastok „fyzická“ (osoba).

Na základe doterajšej definície spotrebiteľa v zákone o ochrane spotrebiteľa (zahŕňajúcej aj právnické osoby) dospel Najvyšší súd Slovenskej republiky k záveru, že ak fyzická osoba – podnikateľ (v danom prípade advokát, ale podľa rovnakej logiky pravdepodobne v podobnej situácii aj právnická osoba) uzatvorí zmluvu o pripojení s mobilným operátorom, pričom táto fyzická osoba – podnikateľ služby pripojenia používa „pre svoju vlastnú spotrebu“, teda ak nepodniká v oblasti predaja mobilných telefónov a ani neposkytuje služby mobilného operátora, je spotrebiteľom.<sup>13</sup> Naopak Krajský súd v Nitre dospel v situácii, keď predmetom zmluvy medzi právnickými osobami bol nájom (lízing) osobného motorového vozidla, k záveru, že nájomca toto vozidlo využíval pri svojej podnikateľskej činnosti, preto sa na predmetný zmluvný vzťah nevzťahuje zákon o ochrane spotrebiteľa.<sup>14</sup> So závermi oboch uvedených súdov je možné

<sup>11</sup> Predtým zákon č. 634/1992 Zb. o ochrane spotrebiteľa definoval spotrebiteľa v dvoch osobitných ustanoveniach: Podľa § 2 ods. 1 písm. a) bola spotrebiteľom „fyzická osoba, ktorá nakupuje výrobky alebo používa služby pre priamu osobnú spotrebu fyzických osôb, najmä pre seba a pre príslušníkov svojej domácnosti“ a podľa § 2 ods. 2 spotrebiteľom bola „aj právnická osoba, ktorá nakupuje výrobky alebo používa služby pre svoju vlastnú potrebu, pokiaľ vystupuje voči predávajúcemu obdobne ako fyzická osoba uvedená v odseku 1 písm. a)“.

<sup>12</sup> § 52 ods. 3 resp. od 1. januára 2008 § 52 ods. 4 Občianskeho zákonníka.

<sup>13</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Obo/7/2011.

<sup>14</sup> Rozsudok Krajského súdu v Nitre sp. zn. 26Cob/147/2008.

polemizovať – na jednej strane preto, že najvyšší súd sa nezaoberal otázkou, či pripojenie k mobilnej sieti, prípadne spojené s kúpou mobilného telefónu, nie je určené na podnikateľskú činnosť danej fyzickej osoby – podnikateľa (teda daná osoba bude práve využívaním tohto mobilného telefónu a pripojenia vykonávať svoju podnikateľskú činnosť a dosahovať zisk), a na druhej strane preto, že z rozsudku Krajského súdu v Nitre nevyplýva, či využívanie osobného motorového vozidla pri podnikateľskej činnosti bolo súčasťou predmetu podnikania danej právnickej osoby (napr. taxislužba), alebo či súd považoval využívanie motorového vozidla za súčasť podnikateľskej činnosti danej právnickej osoby už z dôvodu, že toto vozidlo bolo zahrnuté do účtovníctva tejto právnickej osoby. Inými slovami povedané, z týchto rozsudkov nie je jasné, kde je hranica medzi využívaním výrobkov alebo služieb pre vlastnú potrebu podnikateľa a ich využívaním na účely podnikania a či má byť táto hranica daná zápisom predmetu podnikania v obchodnom, živnostenskom alebo inom registri podnikateľov.

Ako bolo uvedené vyššie, v súčasnosti už obidva kľúčové horizontálne právne predpisy (Občiansky zákonník i zákon o ochrane spotrebiteľa) definujú spotrebiteľa len ako fyzickú osobu<sup>15</sup>, podobne ako je zadaný v práve Európskej únie<sup>16</sup>. To však neznamená, že všetky zmluvné vzťahy právnických osôb, ktoré mohli byť považované za spotrebiteľa podľa zákona č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa v znení účinnom do 1. mája 2014, automaticky od 1. mája 2014 strácajú postavenie a tým aj práva spotrebiteľa. Keďže k tejto zmene neexistuje v zákone č. 102/2014 Z. z. prechodné ustanovenie, malo by platiť všeobecné pravidlo vzťahujúce sa na hmotné právo, že ustanoveniami novely sa spravujú aj právne vzťahy vzniknuté pred dňom účinnosti novely, avšak vznik týchto právnych vzťahov a nároky z nich vzniknuté pred dňom účinnosti novely sa posudzujú podľa dovtedajších predpisov. Treba k tomu ešte dodať, že je škoda, že novela č. 102/2014 Z. z., keď už menila definíciu spotrebiteľa v zákone o ochrane spotrebiteľa, nezjednotila túto definíciu s Občianskym zákonníkom úplne [kým podľa § 52 ods. 4 Občianskeho zákonníka ide o fyzickú osobu, ktorá „...nekoná v rámci predmetu svojej obchodnej činnosti alebo inej podnikateľskej činnosti“, podľa § 2 písm. a) zákona č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa je to fyzická osoba, ktorá „...nekoná v rámci predmetu svojej podnikateľskej činnosti, zamestnania alebo povolania“].

Napokon sa treba stručne zmieniť aj o definícii druhej zmluvnej strany spotrebiteľskej zmluvy. V Občianskom zákonníku je táto zmluvná strana označená ako „dodávateľ“: „Dodávateľ je osoba, ktorá pri uzatváraní a plnení spotrebiteľskej

<sup>15</sup> V Českej republike zdefinoval spotrebiteľa výlučne ako fyzickú osobu už zákon č. 155/2010 Sb. účinný od 1. augusta 2010, ktorý novelizoval Občiansky zákonník aj zákon o ochrane spotrebiteľa.

<sup>16</sup> Definícia spotrebiteľa len ako fyzickej osoby v smerniciach Európskej únie (a následne aj v judikatúre Súdneho dvora EÚ) nebránila členským štátom, aby poskytli určitú „kvázi-spotrebiteľskú“ ochranu aj právnickým osobám, najmä malým a stredným podnikateľom. Je však otázne, či takúto ochranu nie je vhodnejšie poskytovať inými prostriedkami než začlenením takýchto subjektov do definície pojmu spotrebiteľ, a teda do rozsahu pôsobnosti spotrebiteľského práva (k tomu pozri napr. Pracovný dokument Výboru pre vnútorný trh a ochranu spotrebiteľa Európskeho parlamentu o európskom zmluvnom práve a revízii 

acquis:	Priebežný	stav
---------	-----------	------

 a pojem spotrebiteľ; 17.5.2006, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/615/615453/615453sk.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/615/615453/615453sk.pdf)).

zmluvy koná v rámci predmetu svojej obchodnej alebo inej podnikateľskej činnosti.“ (§ 52 ods. 2 resp. od 1. januára 2008 § 52 ods. 3), kým v zákone č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa je to „predávajúci“: „predávajúcim [je] osoba, ktorá pri uzatváraní a plnení spotrebiteľskej zmluvy koná v rámci predmetu svojej podnikateľskej činnosti alebo povolania, alebo osoba konajúca v jej mene alebo na jej účet“ [§ 2 písm. b)] a pojem „dodávateľ“ sa v tomto zákone definuje úplne inak: „dodávateľom [je] podnikateľ, ktorý priamo alebo prostredníctvom iných podnikateľov dodal predávajúcemu výrobok a ktorého činnosť neovplyvňuje vlastnosti výrobku“. Definícia druhej zmluvnej strany však nie je jednotná ani v práve Európskej únie. Kým v smernici 93/13/EHS sú priamo v definícii uvedené dva pojmy: „predajca alebo dodávateľ“ (v anglickej verzii „seller or supplier“),<sup>17</sup> novšia smernica 2011/83/EÚ používa pojem „obchodník“ (v anglickej verzii „trader“).<sup>18</sup>

### 3. Kolektívna ochrana spotrebiteľských práv v súdnej praxi

#### 3.1 Formy kolektívnej ochrany spotrebiteľských záujmov

Okrem individuálnej ochrany spotrebiteľov predpokladá právo Európskej únie aj ochranu tzv. kolektívnych spotrebiteľských záujmov. Na tento účel bola už v roku 1998 prijatá smernica Európskeho parlamentu a Rady 98/27/ES z 19. mája 1998 o súdnych príkazoch na ochranu spotrebiteľských záujmov, ktorá bola v decembri 2009 nahradená kodifikovaným znením pod číslom 2009/22/ES. Účelom tejto smernice je aproximácia právnych predpisov členských štátov v súvislosti so žalobami zameranými na ochranu kolektívnych spotrebiteľských záujmov, teda kolektívnymi žalobami na vydanie súdneho príkazu na zastavenie alebo zákaz konania, ktoré je v rozpore so smernicami prijatými na ochranu spotrebiteľa, transponovanými do vnútroštátneho právneho poriadku členských štátov. Slovenská republika túto smernicu transponovala predovšetkým formou ochrany spotrebiteľských záujmov právnickými osobami, najmä občianskymi združeniami založenými alebo zriadenými na ochranu spotrebiteľa podľa zákona č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa (zákon v § 1 ods. 1 zavádza pre označenie takýchto právnických osôb legislatívnu skratku „združenie“, budeme ju používať aj v tomto článku). Ochrana spotrebiteľských záujmov prostredníctvom združení má tri základné osobitne legislatívne upravené formy, a to (1.) podanie návrhu na vydanie predbežného opatrenia podľa § 21 zákona č. 250/2007 Z. z. (takýto návrh sa podáva orgánu dozoru, teda najmä Slovenskej obchodnej inšpekcii, ale prípadne aj iným orgánom dozoru, napríklad vo vzťahu k potravinám to môžu byť orgány

<sup>17</sup> Čl. 2 písm. c) smernice Rady 93/13/EHS o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách: „predajca alebo dodávateľ“ znamená akúkoľvek fyzickú alebo právnickú osobu, ktorá v zmluvách podliehajúcich tejto smernici koná s cieľom vzťahujúcim sa k jeho obchodu, podnikaniu alebo povolaniu bez ohľadu na to či má verejnú alebo súkromnú formu vlastníctva.

<sup>18</sup> Čl. 2 bod 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/83/EÚ o právach spotrebiteľov: „obchodník“ je akákoľvek fyzická osoba alebo akákoľvek právnická osoba bez ohľadu na to, či je v súkromnom, alebo verejnom vlastníctve, ktorá v súvislosti so zmluvami, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, koná na účely, ktoré sa týkajú jej obchodnej alebo podnikateľskej činnosti, remesla alebo povolania, a to aj prostredníctvom inej osoby konajúcej v jej mene alebo z jej poverenia.



verejného zdravotníctva, štátna veterinárna a potravinová správa, či regionálne veterinárne a potravinové správy), alebo (2.) podanie návrhu na začatie konania na súde vo veci ochrany práv spotrebiteľov (pričom tento návrh môže smerovať k ochrane práv individuálneho spotrebiteľa alebo k ochrane kolektívnych záujmov spotrebiteľov) alebo (3.) vstup do súdneho konania podľa § 93 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku.<sup>19</sup>

#### 4. Vedľajšie účastníctvo združení na ochranu spotrebiteľa v súdnom konaní

##### 4.1 Vznik vedľajšieho účastníctva

Najčastejšie sa v súdnej praxi stretávame práve s treťou formou pôsobenia združení, teda s ich vstupom do súdneho konania v postavení vedľajšieho účastníka, preto sa ďalej budeme venovať len tejto forme. Toto oprávnenie združení bolo zavedené do Občianskeho súdneho poriadku novelou č. 384/2008 Z. z. s účinnosťou od 15. októbra 2008. Z dôvodovej správy k tejto novele vyplýva, že jej cieľom je „rozšíriť ochranu práv na prípady, na ochrane ktorých existuje dôležitý verejný záujem, avšak v ktorých by bolo veľmi problematické zo strany subjektov, ktoré majú vzhľadom na svoje zameranie alebo predmet činnosti záujem na ochrane tohto verejného záujmu, vstupovať do konaní ako vedľajší účastníci. Dôvodom je fakt, že v danej situácii by bolo takmer nemožné preukázať právny záujem na výsledku“ (čo dovtedy vyžadovalo ustanovenie § 93 ods. 1).

Pokiaľ ide o vymedzenie subjektov oprávnených vstúpiť do súdneho konania v postavení vedľajšieho účastníka, ustanovenie § 93 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku cez poznámku pod čiarou odkazuje na zákon č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa<sup>20</sup>. Podľa § 25 zákona č. 250/2007 Z. z. účastníkom konania na súde môže byť len také združenie, ktorého hlavnou náplňou činnosti je ochrana práv spotrebiteľov (čo je možné preukázať najmä stanovami združenia – nie je jasné, či je takéto združenie povinné v každom individuálnom súdnom konaní, do ktorého vstupuje ako vedľajší účastník, predložiť svoje stanov<sup>21</sup>) alebo ktoré je uvedené v osobitnom zozname oprávnených osôb vedenom Európskou komisiou.

<sup>19</sup> Okrem toho môžu združenia zastupovať spotrebiteľov v konaniach pred štátnymi orgánmi na základe plnomocenstva, môžu na základe súhlasu spotrebiteľa a predávajúceho sprostredkovať riešenie sporov medzi spotrebiteľmi a predávajúcimi pri vybavovaní reklamácií – to však už nie sú osobitné, samostatne legislatívne upravené formy pôsobenia združení, ale skôr formy všeobecného zastúpenia spotrebiteľa, keďže na tieto činnosti je vždy potrebné splnomocnenie alebo aspoň výslovný súhlas spotrebiteľa.

<sup>20</sup> Pre úplnosť treba uviesť, že ustanovenie § 93 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku umožňuje vedľajšie účastníctvo nielen združeniam založenými alebo zriadenými na ochranu spotrebiteľa podľa zákona č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa, ale aj právnickým osobám, ktorých predmetom činnosti je ochrana práv podľa zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou (antidiskriminačný zákon) či práv podľa zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele (samozrejme v konaniach, kde ide práve o ochranu takýchto práv).

<sup>21</sup> Niektoré združenia zaslali súdom na celom Slovensku svoje stanov<sup>21</sup> so žiadosťou o ich registráciu v registri súdnej správy (registri „Spr“) s tým, že v jednotlivých súdnych konaniach budú už len odkazovať na daný spis registra „Spr“. Podobným spôsobom sa snažili napríklad advokáti o registráciu v registri „Spr“ splnomocnení na právne zastupovanie od klientov, v mene ktorých na súdoch podávajú väčšie množstvá žalôb (napr. právni zástupcovia bánk, väčších nebankových subjektov, mobilných operátorov a pod.). Zdá sa, že postup súdov nie je v tomto jednotný – niektoré súdy takéto žiadosti akceptujú, iné nie. Neakceptovanie takejto žiadosti býva najčastejšie odôvodnené tým, že register „Spr“ nie je určený na takúto agendu, ale tiež že úložné doby

Vedľajšie účastníctvo podľa § 93 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku vzniká už samotným vyhlásením združenia, že vstupuje do konkrétne označeného súdneho konania ako vedľajší účastník (najčastejšie ako vedľajší účastník na strane žalovaného, keďže spotrebiteľ je častejšie žalovaný než žalobca, ale ak je spotrebiteľ žalobcom, nie je vylúčené ani vedľajšie účastníctvo na strane žalobcu). Združenia – na rozdiel od vedľajších účastníkov podľa § 93 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku – nemusia preukazovať právny záujem na výsledku konania. Ak súd dospeje k záveru, že ide o združenie v zmysle vyššie uvedených charakteristík a súčasne ide o spotrebiteľskú vec, koná ďalej so združením ako s vedľajším účastníkom bez toho, aby o tom vydával rozhodnutie. O prípustnosti vedľajšieho účastníctva súd rozhoduje len na návrh (§ 93 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku) – takýto návrh najčastejšie podáva druhý účastník konania, avšak nie je vylúčené, že by takýto návrh podal aj samotný spotrebiteľ, na podporu ktorého chce združenie vystupovať (nesúhlas spotrebiteľa so vstupom vedľajšieho účastníka treba rešpektovať, teda proti vôli účastníka konania nemôže združenie v súdnom konaní vystupovať ako vedľajší účastník na strane tohto účastníka). V súdnej praxi sa však stretávame aj so zdanlivo nadbytočnými žiadosťami samotných združení, aby súd rozhodol o prípustnosti ich vedľajšieho účastníctva. Tieto žiadosti môžu byť spôsobené neznalosťou procesných predpisov (teda nevedomosťou, že takáto žiadosť nie je potrebná), ale možno aj snahou o procesne jednoznačné vyriešenie otázky prípustnosti ich vedľajšieho účastníctva formou súdneho rozhodnutia, aby sa vyhlí neskorším námietkam druhého účastníka konania proti ich vedľajšiemu účastníctvu (návrhu na nepripustenie vedľajšieho účastníka).<sup>22</sup>

## 5. Vstup vedľajšieho účastníka ako dôsledok pasivity účastníka – spotrebiteľa

Súdna prax sa pomerne často stretáva s hromadným vstupom vedľajších účastníkov do spotrebiteľských sporov, a to tak, že niektoré združenia si na základe zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám vyžadujú od súdu informáciu – zoznam spisových značiek konaní, v ktorých je navrhovateľom konaní ním označený subjekt (napr. banka, nebankový subjekt, mobilný operátor a pod.). Po doručení tejto informácie potom tieto združenia zasielajú už do konkrétnych súdnych konaní oznámenia o vstupe do týchto konaní. Niektoré z nich pritom žiadajú súd o zaslanie žaloby s prílohami a ďalších podaní založených v súdnom spise. Tu už aktivita združení naráža na ochranu osobných údajov spotrebiteľov (ale aj druhej strany v spore), ktorí sú účastníkmi konania.

---

písomností založených v registri „Spr“ sú obvykle kratšie než lehoty určené pre občianskoprávnu či obchodnoprávnu agendu (registre „C“ a „Cb“), takže by sa mohlo stať, že by sa v súdnom spise registra „C“ odkazovalo na písomnosť, ktorá má byť založená v registri „Spr“, avšak daná zložka registra „Spr“ by už bola skartovaná.

<sup>22</sup> Najmä vzhľadom k tomu, že ustanovenie § 93 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku nestanovuje lehotu, kedy (dokedy) môže účastník konania podať návrh na nepripustenie vedľajšieho účastníka. Z logiky veci vyplýva, že by tak mal urobiť bezodkladne po tom, čo mu súd vstup vedľajšieho účastníka oznámi, najneskôr však pri prvom úkone, ktorý robí po tomto oznámení vedľajšieho účastníctva.

Nie je jednotný názor, či sa vstup združenia ako vedľajšieho účastníka má podmieňovať výslovným súhlasom účastníka (spotrebiteľa), na ktorého strane má združenie ako vedľajší účastník vystupovať, alebo či tento súhlas možno predpokladať a vedľajšie účastníctvo nepripustiť len v prípade, ak daný účastník (spotrebiteľ) výslovne prejaví nesúhlas. Z už citovaného ustanovenia § 93 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku vyplýva, že vstup združenia ako vedľajšieho účastníka do konania by nemal byť podmienený výslovným súhlasom spotrebiteľa, na ktorého strane má toto združenie v konaní vystupovať (združenie môže do konania vstúpiť aj z vlastného podnetu a o prípustnosti vedľajšieho účastníctva sa rozhoduje len na návrh).

Podľa judikatúry Najvyššieho súdu SR však „skutočnosť, že vôľu vstúpiť do určitého konania prejaví právnická osoba, ktorej činnosť je zameraná na ochranu práv spotrebiteľa, neznamená, že spotrebiteľ musí s jej vstupom do konania súhlasiť. Povahe a účelu občianskeho súdneho sporového konania by sa priecil vstup takéhoto vedľajšieho účastníka do konania, ktorý by bol spotrebiteľovi nanútený.“<sup>23</sup> Aj keď to nie je vyjadrené v právnej vete, z odôvodnenia tohto rozhodnutia Najvyššieho súdu SR vyplýva, že združenie sa síce „stáva vedľajším účastníkom už v momente, keď súdu dôjde jeho procesný úkon obsahujúci prejav vôle vstúpiť do konania v procesnom postavení vedľajšieho účastníka,“ teda bez ohľadu na súhlas spotrebiteľa, ktorého má toto združenie v konaní podporovať, avšak „účastník konania, ktorého chce vedľajší účastník v konaní podporovať, [má] procesné právo vyjadriť svoj nesúhlas s jeho vstupom do konania, [a tak] zabrániť tomu, aby pred súdom na jeho strane v pozícii vedľajšieho účastníka konal ten, koho účasť v konaní si neželá.“ Citované rozhodnutie ďalej uvádza, že „zodpovedá zákonu procesný postup súdu, v rámci ktorého oznámi účastníkom konania, že určitý subjekt vstúpil do konania ako vedľajší účastník a vyzve ich, aby sa k tomuto vstupu vyjadrili. Súdom vyzvaní účastníci môžu vyjadriť svoje nesúhlasné stanovisko so vstupom vedľajšieho účastníka do konania.“ V zmysle tohto rozhodnutia aj keď samotný vstup združenia ako vedľajšieho účastníka do konania nie je podmienený výslovným súhlasom účastníka – spotrebiteľa, tento účastník musí mať reálnu možnosť vyjadriť nesúhlas. Teda súd by mal najprv oznámiť účastníkom, že do konania vstúpilo ako vedľajší účastník (konkrétne) združenie a dať im možnosť, aby sa k tomuto vstupu vyjadrili (v primeranej lehote, ktorú súd určí) a až po márnom uplynutí tejto lehoty zaslať vedľajšiemu účastníkovi kópie podaní účastníkov a umožniť mu, aby sa ku konaniu vecne vyjadril.

## **6. Vyprázdnený obsah vedľajšieho účastníctva v prípade pasivity spotrebiteľa (?)**

Treba však povedať, že spotrebiteľia sú väčšinou pasívni a nevyjadrujú sa ani k samotnej žalobe, nie to ešte k procesným otázkam, preto je málo pravdepodobné, že by bežný účastník konania – spotrebiteľ výslovne nesúhlasil s vedľajším účastníctvom (a že by si bol vedomý dôsledkov vedľajšieho

<sup>23</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Cdo 188/2012 (R 62/2014).

účastníctva, vrátane prístupu vedľajšieho účastníka k jeho osobným údajom, údajom o výške jeho dlhu a pod.). Aj napriek riešeniu, ktoré vo vyššie citovanom rozhodnutí naznačil najvyšší súd, zostáva sporné, či je v poriadku, aby mal vedľajší účastník prístup k všetkým údajom v spise v prípade nereagovania spotrebiteľa na výzvu súdu, aby sa vyjadril k vedľajšiemu účastníctvu. Vzhľadom na skúsenosti s niektorými slovenskými podnikateľskými subjektmi sa zdá byť nie nevýznamná hrozba zneužitia inštitútu vedľajšieho účastníctva nielen na ľahké získanie náhrady trov konania, ako často argumentujú účastníci konaní – dodávateľia resp. predávajúci<sup>24</sup>, ale aj na prístup k osobným a obchodným údajom. Nie je ťažké založiť občianske združenie, ktoré bude mať v stanovách ako hlavný cieľ uvedenú ochranu spotrebiteľov, v skutočnosti však bude jeho cieľom získavanie informácií zo súdnych spisov, ktoré bude možné využiť v konkurenčnom boji. Aj preto sa Okresný súd Brezno obrátil na Ústavný súd Slovenskej republiky s návrhom na začatie konania o súlade § 93 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku s čl. 19 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý odôvodnil najmä tým, že toto ustanovenie umožňuje vedľajším účastníkom zhromažďovať o účastníkoch konania osobné údaje bez ich súhlasu.

Ústavný súd návrh Okresného súdu Brezno odmietol ako nespĺňajúci zákonom predpísané náležitosti (nedostatočne odôvodnený), ale aj ako zjavne neopodstatnený.<sup>25</sup> Skutočnosť, že sa zákonom určené právnické osoby v súvislosti so svojím vstupom do konania z doručených rovnopisov návrhov na začatie konania oboznámia s podstatnými okolnosťami prípadov vrátane osobných údajov účastníkov konania, ktorých rozsah je stanovený § 79 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, nepredstavuje podľa ústavného súdu neospravedliteľný zásah do základného práva na súkromie podľa čl. 19 ods. 2 a 3 ústavy, ale práve naopak, sleduje legitímny cieľ a je v súlade s princípom proporcionality. Ak by sme z rozhodnutia ústavného súdu prečítali len toľko, mohlo by sa zdať, že vec je jasná: prístup vedľajších účastníkov k osobným údajom účastníkov konania v súdnych spisoch nie je v rozpore s právom na súkromie (ak súd dá možnosť účastníkom konania tento vstup vedľajšieho účastníka namietat').

Ústavný súd však ďalej v tomto rozhodnutí uviedol, že platná právna úprava civilného súdneho procesu umožňuje súdom ústavnokonformnú aplikáciu § 93 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku a že aktuálna judikatúra všeobecných súdov sa prikláňa k takému výkladu zákonných predpokladov prípustnosti vedľajšieho účastníctva, ktoré vyžadujú aj súhlas toho účastníka, na koho strane má vedľajší účastník do konania vstúpiť. Odkázal pritom na uznesenie Najvyššieho súdu

<sup>24</sup> Dodávateľia (predávajúci) zvyknú namietat vstup združenia ako vedľajšieho účastníka (najmä ak je toto združenie zastúpené advokátom) s argumentom, že toto združenie v skutočnosti nezastupuje záujmy konkrétneho spotrebiteľa – účastníka konania, koná bez jeho splnomocnenia, pokynov či aspoň kontaktu s ním a že cieľom združenia v skutočnosti nie je ochrana záujmov spotrebiteľa, ale ľahký zisk náhrady trov konania, keďže združenie sa necháva v konaní zastupovať advokátom, hoci by už zo samotnej podstaty účelu svojej existencie malo samo zastupovať záujmy spotrebiteľov, malo by mať na to dostatočné schopnosti a kapacity, teda malo by toto zastupovanie záujmov spotrebiteľov zabezpečovať prostredníctvom vlastných členov alebo zamestnancov. – porovnaj napr. argumentáciu odvolateľa citovanú v uznesení Krajského súdu v Banskej Bystrici sp. zn. 15Co/476/2013, ako aj <http://www.epravo.sk/top/clanky/vstupovanie-vadlajsich-ucastnikov-do-sudnych-konani-so-spotrebitel'skym-prvkom-a-obrana-proti-nim-275.html?mail>.

<sup>25</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 1/2014.

Slovenskej republiky sp. zn. 4 Obo 151/2007 a poznamenal, že tento výklad § 93 Občianskeho súdneho poriadku je v zhode s obsahom a účelom základného práva zaručeného čl. 19 ods. 2 a 3 ústavy.

Ústavným súdom citované uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 Obo 151/2007 jednak nepatrí medzi najnovšie (ide o rozhodnutie z 24. júna 2008) a jednak sa ani netýkalo vedľajšieho účastníctva združení podľa § 93 ods. 2 (ani nemohlo, keďže tento inštitút bol zavedený až od 15. októbra 2008), ale týkalo sa vedľajšieho účastníctva podľa § 93 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, kde sa na vstup vedľajšieho účastníka do konania vyžaduje preukázanie právneho záujmu na výsledku konania. Je síce pravda, že ani v tomto ustanovení (§ 93 ods. 1) nie je uvedená, že by mal účastník dať výslovný súhlas so vstupom vedľajšieho účastníka do konania na jeho strane, a napriek tomu súdy takýto súhlas vyžadujú, ide však o konania, kde v prevažnej väčšine sú účastníci konania aktívni a kde vedľajší účastník je podstatne užšie spojený s účastníkom, na ktorého strane do konania vstupuje, než je tomu v prípade združenia.

Ak by sa mala požiadavka výslovného súhlasu účastníka so vstupom vedľajšieho účastníka do konania na jeho strane vzťahovať aj na ustanovenie § 93 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, potom by vo väčšine súdnych konaní hrozilo, že vôbec nedôjde k reálnemu naplneniu obsahu vedľajšieho účastníctva, pretože – hoci formálne vedľajšie účastníctvo nastane už samotným oznámením združenia o vstupe do konania – súd nebude môcť s takýmto vedľajším účastníkom konať (a teda ani mu zaslať na vyjadrenie kópie podaní účastníkov konania), pretože bude musieť čakať na výslovný súhlas účastníka – spotrebiteľa, na ktorého strane má združenie vystupovať. To by v podstate znamenalo akési „vyprázdnenie“ inštitútu vedľajšieho účastníctva v tom zmysle, že by sa tým zaviedlo formálne vedľajšie účastníctvo, ktoré by nebolo podmienené súhlasom, avšak reálnu náplň by mu dal až súhlas spotrebiteľa, na ktorého strane má združenie ako vedľajší účastník stáť.

## **7. Nadbytočnosť vedľajšieho účastníctva v prípade aktívneho spotrebiteľa (?)**

V tejto súvislosti nemožno na záver nespomenúť aj iné obsahové vyprázdnenie vedľajšieho účastníctva, ktoré je dôsledkom prijatia zákona č. 102/2014 Z. z. Týmto zákonom bol do zákona č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa vložený nový § 5b, podľa ktorého „orgán rozhodujúci o nárokoch zo spotrebiteľskej zmluvy prihliada aj bez návrhu na nemožnosť uplatnenia práva, na oslabenie nároku predávajúceho voči spotrebiteľovi, vrátane jeho premlčania alebo na inú zákonnú prekážku alebo zákonný dôvod, ktoré bránia uplatniť alebo priznať plnenie predávajúceho voči spotrebiteľovi, aj keď by inak bolo potrebné, aby sa spotrebiteľ týchto skutočností dovoľával“. Praktický význam malo doteraz vedľajšie účastníctvo najmä v tom, že združenia za spotrebiteľov vznášali námietky premlčania. Združenia v pozícii vedľajších účastníkov síce môžu namietkať napríklad aj neprijateľnosť zmluvných podmienok konkrétnej zmluvy či neprímeranosť odplaty, avšak na tieto okolnosti by súd musel tak či tak prihliadať ex offo. Ak po novele súd prihliada ex offo aj na premlčanie a ak má byť navyše

vstup združenia do konania ako vedľajšieho účastníka na strane spotrebiteľa podmienený výslovným súhlasom účastníka – spotrebiteľa, ako naznačil ústavný súd, teda ak by malo byť vedľajšie účastníctvo de facto efektívne uplatňované len v prípade aktívnej účasti samotného účastníka – spotrebiteľa v danom spore, potom je oveľa jednoduchšie a procesne čistejšie, aby si združenie alebo jeho advokát vyžiadali od tohto účastníka – spotrebiteľa splnomocnenie na zastupovanie (získať výslovný súhlas účastníka so vstupom vedľajšieho účastníka do konania nie je o nič ľahšie ako získať jeho splnomocnenie na zastupovanie v konaní). Za týchto okolností vedľajšie účastníctvo združení stráca vecné i procesné opodstatnenie. Treba povedať, že niektoré združenia sa práve touto cestou už vybrali (a to ešte pred prijatím zákona č. 102/2014 Z. z.), aktívne oslovujú spotrebiteľov – účastníkov konania a buď ich zastupujú na základe splnomocnenia, alebo im dávajú k dispozícii svojich spolupracujúcich advokátov, aby ich zastupovali v súdnom konaní.

### **Záver**

Spotrebiteľské právo je určite jedným z najdynamickejších sa rozvíjajúcich (pod)odvetví práva tak pokiaľ ide o legislatívu, ako aj o judikatúru. V tomto článku vzhľadom na jeho obmedzený rozsah bolo možné poukázať len na vybrané praktické aspekty spotrebiteľského práva, s ktorými sa stretáva súdna prax, a naznačiť niektoré otvorené otázky súvisiace s aktuálnymi legislatívnymi zmenami a s najnovšou judikatúrou. Cieľom článku nebolo prezentovať hotové riešenia a odpovede, ale skôr prispieť k diskusii právnickej verejnosti na tému ochrany spotrebiteľa. Autor článku preto rád prijme kritické ohlasy a nové pohľady na ním prezentované otázky.

## ROVNOST' PRÍLEŽITOSTÍ PRI VÝKONE PRÁVNICKÝCH POVOLANÍ V EÚ<sup>1</sup>

Katarína Svitanová

### Úvod

Vnútrotný trh Európskej únie je vnímaný ako priestor bez vnútrotných hraníc a bez akýchkoľvek obmedzení v súvislosti so štátnou príslušnosťou. Právo Európskej únie zakotvuje zásadu rovnakého zaobchádzania, čiže zákaz akejkoľvek diskriminácie na základe štátnej príslušnosti. Voľný pohyb osôb a právo na podnikanie sú súčasťou vnútrotného trhu Európskej únie. V snahe zabezpečiť rovnosť príležitostí pri realizácii práva na povolanie a pri realizácii zárobkovej činnosti boli realizované jednotlivé legislatívne kroky. Základným princípom slobôd vnútrotného trhu (voľného pohybu osôb, tovaru, služieb a kapitálu) je zákaz diskriminácie a obmedzení z dôvodu štátnej príslušnosti či pôvodu. Vo všeobecnosti možno vnímať rovnosť príležitostí ako princíp, na základe ktorého má mať každý rovnakú možnosť uplatniť sa. Pri realizácii princípu rovnosti sa však uplatňujú určité legálne obmedzenia. Práve v súvislosti s výkonom právnických povolání sa členské štáty často odvolávali na výnimku zo zákazu diskriminácie z dôvodu štátnej príslušnosti, ktorou je výkon štátnej moci. Zdôvodňované to bolo najmä tým, že právo a právny poriadok sú výsostne viazané na konkrétny štát, samozrejme okrem európskeho a medzinárodného práva. Pri kreácii vnútrotného trhu Európskej únie sa členské štáty snažili udržať si kontrolu nad právnickými povolániami a nad podmienkami, ktoré sú povinní splniť uchádzači o právnické povolania. Túto snahu členských štátov – rezervovať si prístup k právnickým povolániam len pre svojich občanov, prelomil postupne svojou judikatúrou Súdny dvor Európskej únie. Pod vplyvom rozhodovacej činnosti Súdneho dvora Európskej únie sa menila aj legislatívna činnosť orgánov Európskej únie a ukázalo sa, že nie je možné pristupovať ku všetkým právnickým povolániam rovnako, ale je potrebné diferencovať ich podľa miery ich účasti na výkone štátnej moci – počnúc takými, ktoré sú úplne oddelené od funkcií štátu až po tie, ktoré sa na plnení funkcií štátu v plnej miere podieľajú, a medzi týmito dvoma kategóriami sa nachádzajú tie, ktoré sa podieľajú na výkone štátnej moci len čiastočne, v menšej či väčšej miere.

### 1. Predpoklady výkonu právnických povolání v členských štátoch

Medzi ciele Európskej únie patrí odstránenie prekážok voľného pohybu osôb a služieb medzi členskými štátmi. Pre štátnych príslušníkov členských štátov to znamená najmä právo na výkon povolania, či už ako samostatne zárobkovo činná osoba alebo ako zamestnanec, v inom členskom štáte, ako je štát, v ktorom príslušná osoba získala odbornú kvalifikáciu. Vo všeobecnosti je základným predpokladom cezhraničného výkonu akéhokoľvek povolania uznanie kvalifikácie. Zmluva o fungovaní Európskej únie ustanovuje, že na účely vzájomného uznávania

<sup>1</sup> Mgr. JUDr. Katarína Svitanová, PhD., Právnická fakulta, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Slovenská republika.

diplomov, osvedčení a iných dokladov o vzdelaní vydajú Európsky parlament a Rada smernice.<sup>2</sup> Základným sekundárnym právnym rámcom pri uznávaní odborných kvalifikácií v členských štátoch Európskej únie je smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávaní odborných kvalifikácií. Táto smernica bola prijatá s cieľom uľahčiť zriadenie a vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti osôb v súvislosti so vzájomným uznávaním diplomov, osvedčení a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách a na koordináciu ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení v členských štátoch týkajúcich sa začatia a vykonávania činností samostatne zárobkovo činných osôb.

Pokiaľ ide o právnické povolania, treba konštatovať, že smernicou o uznávaní odborných kvalifikácií nie je ovplyvnené uplatňovanie smernice Rady 77/249/EHS na uľahčenie účinného výkonu slobody právnikov poskytovať služby, ani smernice Európskeho parlamentu a Rady 98/5/ES o uľahčení trvalého výkonu právnického povolania v inom členskom štáte ako v tom, kde bola získaná kvalifikácia. Uznávanie odbornej kvalifikácie pre právnikov na účely okamžitého usadenia sa na základe profesijného titulu hosťiteľského členského štátu však primárne upravuje práve smernica o uznávaní kvalifikácií.<sup>3</sup>

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávaní odborných kvalifikácií nahradila staršiu Smernicu Rady 89/48/ES o všeobecnom uznávaní diplomov vyššieho štúdia, ktoré potvrdzuje odborné vzdelávanie v dĺžke minimálne troch rokov, ako aj ďalšie dve všeobecné smernice o uznávaní kvalifikácie a 12 sektorových smerníc týkajúcich sa osobitných povolání (lekár, farmaceut, zubár, zdravotník,...). Smernica 2005/36/ES zriaďuje systém vzájomného uznávania odborných kvalifikácií, ktorý osobe po získaní kvalifikácie pre určitú profesiu v jednom členskom štáte umožňuje prístup k tejto profesii aj v inom členskom štáte. Smernica je rozdelená do dvoch častí: voľný pohyb služieb a sloboda usadenia sa. Poskytovanie služieb zahŕňa ich dočasný alebo príležitostný výkon. Naopak sloboda usadenia sa predpokladá určitú stálosť výkonu profesie v členskom štáte prijatia. Smernica teda ustanovuje odlišné pravidlá pre osoby, ktoré sa chcú usadiť v inom členskom štáte nastálo a pre tých, ktorí poskytujú svoje služby len z času na čas.

Smernica 2005/36/ES prešla pomerne zásadnou novelizáciou, ktorá sa týkala práve právnického povolania, a to konkrétne povolania notára.<sup>4</sup> Novelou sa do smernice o uznávaní odborných kvalifikácií výslovne zakotvilo, že „táto smernica sa nevzťahuje na notárov, ktorí sú vymenúvaní úradným aktom vlády“<sup>5</sup>. Vylúčeniu notárov zo smernice o uznávaní odborných kvalifikácií predchádzal rozsiahly proces rokovaní, ktorý spustili rozsudky Súdneho dvora Európskej únie z 24. mája 2011<sup>6</sup>. Podľa môjho názoru, vylúčenie notárov zo smernice nie je dobrým riešením a môže vyvolávať problémy (najmä nejednoznačnosť podmienok pre uznanie

<sup>2</sup> Článok 53 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

<sup>3</sup> Odôvodnenie č. 42 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávaní odborných kvalifikácií.

<sup>4</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/55/EÚ z 20. novembra 2013.

<sup>5</sup> Článok 2 ods. 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávaní odborných kvalifikácií.

<sup>6</sup> Rozsudky Súdneho dvora vo veciach C-47/08 Komisia v. Belgicko, C-50/08 Komisia v. Francúzsko, C-51/08 Komisia v. Luxembursko, C-53/08 Komisia v. Rakúsko, C-54/08 Komisia v. Nemecko a C-61/08 Komisia v. Grécko.



kvalifikácie a pre uplatnenie slobody etablovania a voľného pohybu služieb, keďže na notárov sa takto ako na jediné povolanie vzťahuje výlučne primárne právo, ktoré je priamo uplatniteľné, a absentuje sekundárna právna úprava). Keďže ide o celkom novú situáciu v postavení notárskeho povolania, venujem mu v nasledujúcich riadkoch osobitnú pozornosť.

Súdny dvor Európskej únie v rozsudkoch z 24. mája 2011 konštatoval, že žalované členské štáty si tým, že podmienili prístup k notárskemu povolaniu štátnou príslušnosťou, nesplnili povinnosti vyplývajúce z článku 43 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (ZES) upravujúceho slobodu usadiť sa (po vstupe do platnosti Lisabonskej zmluvy článok 49 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ZFEÚ). Svojou argumentáciou, že činnosti vykonávané notármi nie sú výkonom verejnej moci<sup>7</sup>, Súdny dvor prekvapil nielen žalované štáty. Veď mnohé príručky i renomované učebnice práva Európskej únie (a dokonca aj samotný Európsky parlament ako spoluzákonomdarca EÚ<sup>8</sup>) dovtedy uvádzali práve povolanie notára ako príklad uplatnenia výnimky ustanovenej v článku 45 ZES (dnes článok 51 ZFEÚ), teda činností súvisiacich s výkonom verejnej moci. Pritom v samotnom článku 45 ZES je uvedené, že na vylúčenie takýchto činností zo slobody usadiť sa stačí, aby súviseli s výkonom verejnej moci len príležitostne.

## 2. Režim uznávania kvalifikácie podľa smernice 2005/36/ES

Smernica v článku 14 ods. 1 písm. b) v podstate ustanovuje, že ak odborná príprava, ktorú žiadateľ absolvoval, obsahuje podstatne iné veci ako tie, ktoré pokrýva kvalifikácia vyžadovaná hostiteľským štátom, môže hostiteľský štát požadovať od žiadateľa o uznanie kvalifikácie buď adaptačné obdobie (vykonávanie praxe pod dohľadom kvalifikovaného príslušníka daného povolania) alebo skúšku spôsobilosti. Výber medzi adaptačným obdobím a skúškou spôsobilosti by mal byť v zásade ponechaný na žiadateľa. Avšak podľa článku 14 ods. 3 pre povolania, ktorých výkon vyžaduje precíznu znalosť vnútroštátneho práva a vzhľadom na ktoré je poskytovanie poradenstva a/alebo pomoci týkajúcej sa vnútroštátneho práva podstatným a trvalým aspektom odbornej činnosti, hostiteľský členský štát môže stanoviť buď adaptačné obdobie, alebo skúšku spôsobilosti.

Keďže právnické vzdelanie sa prirodzene v jednotlivých krajinách podstatne líši, práve uplatnením týchto ustanovení smernice sa otvára priestor na jasné vymedzenie podmienok, ktoré je potrebné splniť pre uznanie kvalifikácie dosiahnutej v zahraničí. Adaptačné obdobie je v podmienkach notárstva dosť ťažko predstaviteľné (aj notársky koncipient by už mal mať kvalifikáciu zodpovedajúcu znalosti slovenského práva), preto by sa od žiadateľa mala vyžadovať skúška spôsobilosti (túto skúšku nemožno stotožňovať s notárskou skúškou – ide o skúšku len na účely uznania kvalifikácie, ktorú by musel uchádzač

<sup>7</sup> Tu hovoríme o pojme verejnej moci, ako ho chápe právo Európskej únie, a to výlučne na účely ustanovení o voľnom pohybe osôb (vrátane práva usadiť sa).

<sup>8</sup> Uznesenie Európskeho parlamentu z 23. marca 2006 o právnických povolaniach a o všeobecnom záujme na fungovaní právnych systémov (Ú. v. EÚ C 292 E, s. 105).

absolvovať ešte pred tým, ako by sa u nás mohol stať notárskym koncipientom). Skúška spôsobilosti sa má obmedziť len na predmety, ktoré v kvalifikácii uchádzača chýbajú (čo je však vzhľadom na špecifické okolnosti právnického vzdelania veľmi široký okruh odvetví slovenského poriadku). Podľa článku 3 ods. 1 písm. h) smernice majú príslušné orgány členského štátu vypracovať zoznam predmetov, ktoré na základe porovnania vzdelania a odbornej prípravy požadovanej v členskom štáte so vzdelaním a odbornou prípravou, ktoré dostal žiadateľ, nie sú zahrnuté v diplome alebo inom doklade o formálnej kvalifikácii, ktorého je žiadateľ držiteľom. Príslušným orgánom je v tomto prípade ministerstvo školstva, ktoré zriadilo Stredisko pre ekvivalenciu dokladov o vzdelaní – to je aj kontaktným miestom pre uchádzačov o vykonávanie regulovaných povolání na území Slovenskej republiky.

Okrem toho smernica v článku 53 umožňuje vyžadovať od uchádzačov znalosť jazyka potrebnú na výkon povolania v hostiteľskom štáte. Je nepochybné, že na výkon povolania notára či advokáta na Slovensku je nevyhnutná znalosť štátneho jazyka na najvyššej úrovni, preto by aj toto malo byť zohľadnené v požiadavkách na uchádzačov o uznanie kvalifikácie získanej v inom členskom štáte EÚ.

V súčasnosti, keď sa smernica 2005/36/ES nevzťahuje na notárov, vznikla situácia, že na jednej strane na základe judikatúry Súdneho dvora existuje povinnosť akceptovať uchádzačov, ktorí nie sú občanmi hostiteľského členského štátu (nie je možné aplikovať obmedzenie z dôvodu výkonu verejnej moci), ale na druhej strane neexistuje právny základ na to, aby sa posúdila kvalifikácia takýchto uchádzačov a aby sa slabo kvalifikovaní uchádzači prípadne odmietli.

Uznanie kvalifikácie je však len prvým krokom. Podľa článku 49 ZFEÚ sloboda usadiť sa zahŕňa právo vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť za podmienok stanovených pre vlastných štátnych príslušníkov právom štátu, v ktorom dochádza k usadeniu sa. S výnimkou podmienky štátnej príslušnosti teda platia pre uchádzačov o vykonávanie notárskeho povolania v Slovenskej republike, ktorí sú občanmi členských štátov EÚ (príp. Európskeho hospodárskeho priestoru alebo Švajčiarska), rovnaké podmienky ako pre občanov Slovenskej republiky, čiže okrem už uvedenej podmienky (uznaného) právnického vzdelania aj právna prax v dĺžke päť rokov, z toho aspoň dva roky notárska prax, bezúhonnosť, notárska skúška a potom samozrejme ešte úspešné absolvovanie výberového konania a vymenovanie ministrom spravodlivosti.

To, čo bolo uvedené vyššie, platí pre uchádzačov o vykonávanie povolania notára v rámci slobody usadiť sa. Smernica 2005/36/ES však upravuje uznanie kvalifikácie aj na účely cezhraničného poskytovania služieb, teda v situácii, keď osoba už vykonáva regulované povolanie v niektorom členskom štáte EÚ, formálne naďalej zostáva usadená v tomto štáte (tzv. domovský štát) a len dočasne a príležitostne vykonáva svoje činnosti v inom členskom štáte (hostiteľský štát). Tu je rozdiel najmä v tom, že daná osoba už v domovskom členskom štáte splnila všetky podmienky na prístup k danému regulovanému povolaniu, preto smernica v článku 6 písm. a) ustanovuje, že v hostiteľskom štáte nemôže podliehať povolovaciemu konaniu či povinnosti členstva v profesijnej organizácii. Vo vzťahu

k notárom by to znamenalo, že napríklad rakúsky notár by mohol (jednorazovo resp. dočasne) prísť na územie Slovenska a tu poskytnúť svoje služby bez toho, aby podliehal povoleniu či vymenovaniu a bez povinného členstva v Notárskej komore SR (za predpokladu zachovania hlavného miesta jeho pôsobenia v Rakúsku, vrátane členstva v rakúskej komore). Dočasnú vykonávanie určitých činností sa pritom musí posudzovať individuálne, od prípadu k prípadu, a môže byť zdrojom sporov. Čo je však podstatné, článok 7 ods. 3 smernice stanovuje, že služba sa poskytuje na základe profesijného titulu členského štátu usadenia (domovského členského štátu). To znamená, že rakúsky notár by síce mohol poskytovať služby (napr. spisovať notárske zápisnice) na území Slovenskej republiky, ale len pod titulom rakúskeho notára (s rakúskou pečiatkou) a s právnymi dôsledkami rakúskej, nie slovenskej notárskej zápisnice. Ak by chcel takýto zahraničný notár vykonávať notárske úkony s rovnakými účinkami ako majú úkony slovenských notárov, už by musel postupovať podľa ustanovení o slobode usadiť sa, nie o slobode poskytovania služieb, teda by sa naňho vzťahovalo uznávanie (resp. porovnávanie) kvalifikácie aj všetky požiadavky slovenského Notárskeho poriadku okrem štátnej príslušnosti.

Aj tu možno pripomenúť, že samotná sloboda poskytovania služieb, podobne ako sloboda usadiť sa, nevyplýva zo smernice, ale z primárneho práva Európskej únie (článok 56 a nasl. Zmluvy o fungovaní Európskej únie). Pokiaľ ide o výnimky a prípustné obmedzenia slobody poskytovania služieb, uplatňujú sa ustanovenia zmluvy o slobode usadiť sa, preto aj vo vzťahu k slobode poskytovania služieb by sa mali aplikovať rozsudky Súdneho dvora z 24. mája 2011, podľa ktorých notárske činnosti nepredstavujú výkon verejnej moci, a teda nie sú vyňaté z pôsobnosti ustanovení o voľnom pohybe osôb a služieb. Smernica 2005/36/ES je len vykonávacím predpisom, ktorý umožňuje regulovať voľný pohyb služieb z dôvodov všeobecného verejného záujmu a zabrániť ich nekontrolovateľnému vykonávaniu.

Napokon treba uviesť, že Súdny dvor v rozsudkoch z 24. mája 2011 uznal, že notárske činnosti sledujú cieľ všeobecného záujmu (aj keď podľa neho nie sú priamo účasťou na výkone verejnej moci), ktorý spočíva najmä v zabezpečení zákonnosti a právnej istoty právnych úkonov uzatváraných medzi jednotlivcami. Táto skutočnosť podľa Súdneho dvora „predstavuje naliehavý dôvod všeobecného záujmu, ktorý umožňuje odôvodniť prípadné obmedzenia článku 43 ZES vyplývajúce z osobitostí charakteristických pre notársku činnosť, akými je napríklad právna úprava, ktorá sa vzťahuje na notárov v rámci postupov ich menovania, obmedzenie ich počtu a ich územnej pôsobnosti alebo aj systém ich odmeňovania, nezávislosti, nezlučiteľnosti funkcií a neodvolateľnosti, keďže tieto obmedzenia dovoľujú dosiahnuť uvedené ciele a sú na tieto účely nevyhnutné“<sup>9</sup>. Tu Súdny dvor, akoby chcel trochu vyvážiť svoj záver, že notári nevykonávajú verejnú moc, išiel nad rámec žaloby, keď sám z vlastnej iniciatívy vyhlásil, že uvedené obmedzenia (teda nie podmienka štátnej príslušnosti, ale iné

<sup>9</sup> Bod 96 rozsudku z 24. mája 2011 vo veci C-53/08 Komisia v. Rakúsko (podobne v ostatných rozsudkoch z toho istého dňa týkajúcich sa prístupu k notárskemu povolaniu v iných členských štátoch).

obmedzenia) sú v súlade s právom Európskej únie a sú teda prípustné (samozrejme, urobil tak vo veľmi všeobecnej rovine, neskúmal podrobne jednotlivé obmedzenia uplatňované v členských štátoch).

V súvislosti s rozsudkami z 24. mája 2011 treba konštatovať, že Slovenská republika nebola žalovaná, hoci v zákone č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) mala v § 11 ods. 1 Notárskeho poriadku zakotvené ustanovenie o tom, že za notára môže byť vymenovaný len občan Slovenskej republiky<sup>10</sup>. Následne slovenský zákonodarca novelizoval Notársky poriadok s tým, že v spomenutých paragrafoch zmenil slovné spojenie „občan Slovenskej republiky“ na „občan členského štátu Európskej únie alebo iného zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore“. Táto novela nadobudla účinnosť 1. novembra 2013.

### 3. Súdny spor k smernici o uznávaní odborných kvalifikácií

Ako bolo uvedené vyššie, po rozsudkoch Súdneho dvora Európskej únie z 24. mája 2011 došlo k rozsiahlym a náročným rokovaniam, ktoré mali za cieľ nanovo vymedziť postavenie notára v členských štátoch Európskej únie v kontexte primárneho a sekundárneho práva EÚ. Výsledkom rokovaní bola revízia smernice o uznávaní odborných kvalifikácií s tým, že došlo k úplnému vylúčeniu notárskej činnosti z rozsahu pôsobnosti smernice o uznávaní kvalifikácií. Notári tak ostali (ako jediné povolanie) bez sekundárnej právnej úpravy, len na primárnom práve dotváranom ad hoc judikatúrou Súdneho dvora.

Dňa 14. marca 2014 bola na Všeobecnom súde podaná žaloba<sup>11</sup> portugalským notárom, ktorou žiada zrušenie článku 1 ods. 2 písm. b) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/55/EÚ, ktorou sa mení smernica 2005/36/ES o uznávaní odborných kvalifikácií, ktorým boli notári vylúčení z pôsobnosti smernice. Žalobca uvádza dva žalobné dôvody. Prvý žalobný dôvod je založený na porušení článku 49 Zmluvy o fungovaní EÚ, pretože notárske povolanie patrí do pôsobnosti článku 49 Zmluvy o fungovaní EÚ, ktorý sa týka slobody usadiť sa a nevzťahuje sa na výkon štátnej moci v zmysle článku 51 Zmluvy o fungovaní EÚ. Povolanie notára preto nemožno vylúčiť z pôsobnosti smernice 2005/36/ES. Druhý žalobný dôvod je založený na porušení zásad proporcionality, pretože notári menovaní na základe oficiálneho verejnoprávneho aktu sú vo všeobecnosti a v celom rozsahu vylúčení z pôsobnosti smernice 2005/36/ES.

Pokiaľ ide o túto konkrétnu žalobu portugalského notára, myslím si, že by ju mal Súdny dvor EÚ (Všeobecný súd) odmietnuť pre neprijateľnosť. Fyzické a právnické osoby totiž, ak chcú napadnúť legislatívny akt na Súdnom dvore EÚ (Všeobecnom súde), musia preukázať, že sa ich tento akt priamo a osobne týka v tom zmysle, že sú ním dotknuté na svojich právach. V tomto prípade však samotné vylúčenie notárov zo smernice neznamená žiadne obmedzenie práv notárov na slobodu etablovania alebo na voľný pohyb služieb, ktoré sú aplikovateľné priamo

<sup>10</sup> Ďalšie ustanovenia spojené so štátnym občianstvom boli v § 10 ods. 5, § 14 ods. 2 písm. b), § 21 ods. 1, § 23 ods. 1 písm. b) Notárskeho poriadku v znení do 30. októbra 2013.

<sup>11</sup> Konanie sa vedie na Všeobecnom súde pod sp. zn. T-185/14.

na základe primárneho práva (najmä článku 49 Zmluvy o fungovaní EÚ, ktorý sa podľa rozsudkov Súdneho dvora z 24. mája 2011 vzťahuje aj na notárov). Ak by Všeobecný súd žalobu prijal, bola by to zaujímavá otázka výkladu primárneho práva, totiž otázka, či môže primárne právo zákonodarcovi uložiť povinnosť, aby niečo reguloval sekundárnym aktom. Článok 53 Zmluvy o fungovaní EÚ totiž ustanovuje: „S cieľom uľahčiť zriadenie a vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti osôb vydajú Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom smernice na vzájomné uznávanie diplomov, osvedčení a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách a na koordináciu ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení v členských štátoch týkajúcich sa začatia a vykonávania činností samostatne zárobkovo činných osôb.“ Je sporné, či slovo „vydajú“ je možné považovať za stanovenie povinnosti (a ak aj áno, nie je tam uvedená lehota dokedy), alebo len možnosti vydať takéto právne akty. Podľa môjho názoru nejde o jednoznačne stanovenú povinnosť zákonodarcu. Samotné vylúčenie notárov zo smernice neznamena obmedzenie ich práv (ako bolo uvedené vyššie), iba to znamená, že zákonodarca sa rozhodol (zatiaľ) upraviť voľný pohyb notárov len primárnym právom, bez smernice. Preto si myslím, že by mal Všeobecný súd žalobu zamietnuť.

#### 4. Výkon jednotlivých právnických povolání

Ako už bolo vyššie spomenuté, výkon právnických povolání je často viac či menej naviazaný na výkon štátnej moci v jednotlivých členských štátoch. Najvyšší vzťah k výkonu štátnej moci majú zamestnanci v orgánoch štátnej správy, či už na ministerstvách, ostatných ústredných orgánoch štátnej správy, ale aj v ostatných orgánoch zákonodarnej, výkonnej či súdnej moci. V zmysle ustanovenia článku 45 ods. 4 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa totiž voľný pohyb pracovníkov v Európskej únii nevzťahuje na zamestnávanie v štátnej službe.

V tejto súvislosti si dovoľím poukázať na oficiálny slovenský preklad, podľa ktorého sa ustanovenia tohto článku (článku 45 – voľný pohyb pracovníkov) nevzťahujú na zamestnávanie „v štátnej službe alebo verejnej službe“ (Úradný vestník Európskej únie, séria „C“ 326, zväzok 55, 26. októbra 2012). Tento preklad podľa môjho názoru nie celkom vystihuje podstatu. Na ilustráciu poukážem na iné jazykové verzie, v anglickej verzii je použitý pojem „in the public service“, čo by sa doslovne dalo preložiť ako „vo verejnej službe“, avšak vo francúzskej a nemeckej verzii je to „dans l'administration publique“ resp. „in der öffentlichen Verwaltung“, teda doslovne „vo verejnej správe“. Ani jednému z týchto pojmov, teda verejná služba či verejná správa, však nemožno v európskom kontexte prikladať taký význam, aký by tento pojem mal v slovenskom vnútroštátnom právnom kontexte. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie vyplýva, že každý pojem európskeho práva – aj keď sa slovným vyjadrením zhoduje s vnútroštátnym pojmom – je potrebné vykladať ako autonómny pojem, ktorý má v kontexte európskeho práva svoj vlastný význam. Takýmto autonómnym pojmom je aj „štátna služba“, „verejná služba“, či „verejná správa“ (nech už sa prikloníme ku ktorémukoľvek z týchto prekladov), keď sa ním označuje výnimka zo základnej

slobody vnútorného trhu – voľného pohybu pracovníkov. V zmysle judikatúry Súdneho dvora sa táto výnimka môže vzťahovať len na také činnosti (pracovné miesta), ktorých výkon predstavuje bezprostrednú účasť na výkone štátnej moci (rozhodnutia Súdneho dvora vo veciach 149/79 Komisia v. Belgicko a 66/85 Lawrie-Blum), a to bez ohľadu na to, akému typu (režimu) výkon tejto práce podlieha podľa vnútroštátneho práva. V slovenskom právnom kontexte je k tomuto chápaniu najbližšie pojem „štátna služba“, avšak stále s výhradou, že nemožno celkom stotožňovať režim výkonu práce v štátnej službe podľa vnútroštátneho práva (vrátane napr. štátnej služby policajtov, colníkov, vojakov a pod.) s pojmom štátna služba ako oblasť, na ktorú sa nevzťahuje voľný pohyb pracovníkov.

Uvedenú podmienku bezprostrednej účasti na výkone štátnej moci v zmysle judikatúry Súdneho dvora Európskej únie (či už v rámci zákonodarnej, výkonnej alebo súdnej zložky štátnej moci) v zásade spĺňajú z právnických povolání najmä sudcovia, prokurátori, vyšší súdni úradníci, vyšetrovatelia, legislatívci v zákonodarných orgánoch (u nás v Národnej rade Slovenskej republiky), na ministerstvách a v ostatných ústredných orgánoch štátnej správy, a ďalej pozície, kde dochádza k aplikácii práva v orgánoch štátnej správy (nielen ústredných, ale aj miestnych), teda k vydávaniu individuálnych (správnych) aktov v mene štátu. Keďže tieto činnosti sú priamo výkonom samotnej štátnej moci, prístup k nim môžu členské štáty Európskej únie podmieňovať vlastným štátnym občianstvom.

V Slovenskej republike túto oblasť upravuje zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý v § 3 ustanovuje, že o prijatie do štátnej služby má právo sa uchádzať „občan Slovenskej republiky, občan iného členského štátu Európskej únie, občan štátu, ktorý je zmluvnou stranou Dohody o Európskom hospodárskom priestore, a občan Švajčiarskej konfederácie“. Ak sa však z hľadiska oprávnených záujmov Slovenskej republiky vyžaduje, aby štátnu službu na štátnozamestnaneckom mieste vykonával občan Slovenskej republiky, má právo uchádzať sa o prijatie do štátnej služby len občan Slovenskej republiky, pričom vymedzenie konkrétnych štátnozamestnaneckých miest, na ktorých môže štátnu službu vykonávať len občan Slovenskej republiky, je na základe odkazu v zákone č. 400/2009 Z. z. (§ 3 ods. 3) uvedené v nariadení vlády Slovenskej republiky č. 411/2009 Z. z. Iný spôsob úpravy prístupu k štátnozamestnaneckému miestu zvolil zákonodarca v zákone č. 200/1998 Z. z. o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov, kde sa priamo v zákone v § 14 ods. 1 výslovne uvádza, že colníkom môže byť len štátny občan Slovenskej republiky (podobne zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov v § 14 ods. 1). Napokon ďalší, legislatívno-technicky dosť nešťastný spôsob úpravy prístupu k štátnozamestnaneckému miestu nachádzame v zákone č. 346/2005 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov ozbrojených síl Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý v § 13 ods. 1 uvádza, že do štátnej služby profesionálneho vojaka možno prijať „občana“,

pričom v § 13 ods. 1 písm. g) sa uvádza ako podmienka prijatia do štátnej služby, že „má štátne občianstvo Slovenskej republiky alebo aj štátne občianstvo štátu, ktorý je štátom Európskej únie alebo členom medzinárodnej organizácie zabezpečujúcej spoločnú obranu proti napadnutiu, ktorej je Slovenská republika členom“. Legislatívno-technická nepresnosť tejto úpravy spočíva v tom, že už v § 3 ods. 1 toho istého zákona je zavedená legislatívna skratka „občan“, ktorou sa označuje „štátny občan Slovenskej republiky“.

## 5. Slobodné právnické povolanie – advokáti

Advokácia je jedno z právnických povolání, ktoré je prakticky vo všetkých členských štátoch Európskej únie vykonávané ako slobodné povolanie (teda nie je závislou prácou) a ktoré je do istej miery spojené s výkonom štátnej moci. Preto v minulosti existovali tendencie členských štátov podmieniť prístup k tomuto povolaniu štátnym občianstvom, čo samozrejme vyvolalo spory, ktoré musel riešiť až Súdny dvor Európskej únie.

Podľa článku 51 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (predtým článok 45 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, ešte skôr článok 55 Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva) sa sloboda etablovania (tiež nazývaná slobodou usadzovania alebo slobodou podnikania) nevzťahuje na činnosti, ktoré súvisia, hoci len príležitostne, s výkonom štátnej moci. Argumentácia štátov, ktoré sa snažili podriaadiť výkon advokácie výnimke zo slobody podnikania podľa vyššie citovaného článku spočívala v tom, že advokácia súvisí s výkonom štátnej moci, keďže advokát zastupovaním svojho klienta pred súdom spoluurčuje vývoj súdneho konania v danej veci, a tým do značnej miery aj rozhodnutie súdu. Osobitne to platí v prípadoch, keď štát priamo prikazuje účastníkom súdneho konania, aby vystupovali pred súdom prostredníctvom advokáta (povinné právne zastúpenie, či už v civilnom alebo trestnom konaní).

Otázku, nakoľko sa advokáti podieľajú na výkone štátnej moci, a teda či výkon advokácie spadá pod výnimku zo slobody etablovania, riešil napokon Súdny dvor. Z jeho rozhodnutí (vo veciach 2/74 Reyners, 33/74 van Binsbergen, C-340/89 Vlassopoulou a C-55/94 Gebhard) vyplynulo, že aj keď je výkon advokácie do istej miery spojený s výkonom štátnej moci, advokát sám o sebe štátnu moc nevykonáva. Výnimka zo slobody etablovania sa obmedzuje výlučne na také činnosti, ktoré v sebe zahŕňajú bezprostrednú a špecifickú účasť na štátnej moci. V rámci advokátskej profesie takýmito činnosťami nie sú právne poradenstvo a ani zastupovanie klientov na súde, a to ani v prípadoch povinnej obhajoby. Súdny dvor ďalej zdôraznil, že je potrebné rozlišovať prístup k povolaniu ako celku a vykonávanie určitých čiastkových činností v danom povolaní. Ak by aj niektoré čiastkové činnosti boli spojené s výkonom štátnej moci, ale boli by oddeliteľné od ostatných činností bez toho, aby sa tým narušila integrita celého povolania, nemožno podmieňovať štátnym občianstvom prístup k celému dotknutému povolaniu, ale iba k daným čiastkovým činnostiam.

Po zaradení advokácie do rozsahu pôsobnosti slobody etablovania sa ukázalo ako potrebné osobitným spôsobom upraviť možnosti cezhraničného pôsobenia

advokátov sekundárnym právom. Medzi základné pramene v tejto oblasti patria smernica 77/249/EHS na uľahčenie účinného výkonu slobody právnikov poskytovať služby a smernica 98/5/ES o uľahčení trvalého výkonu právnického povolania v inom členskom štáte ako v tom, kde bola získaná kvalifikácia.

Slobodu poskytovania služieb advokátmi podľa smernice 77/249/EHS možno charakterizovať ako najnižšiu formu integrácie v tejto oblasti. Treba si uvedomiť, že táto smernica bola prijatá v čase, keď ešte bolo sporné, či sa na advokátov má vzťahovať výnimka zo slobody etablovania z dôvodu účasti na výkone štátnej moci, alebo nie. Dlhé obdobie bola táto smernica jediným prameňom komunitárneho práva upravujúcim cezhraničnú činnosť právnikov. Smernica síce používa pojem „právnik“ („lawyer“), avšak podľa legálnej definície tento pojem zahŕňa iba osoby zaregistrované vo svojom domovskom štáte pod presne vymedzeným titulom právnickej profesie, v prípade Slovenska sa vzťahuje len na advokátov. V slovenskom zákone o advokácii (zákon č. 586/2003 Z. z. v znení neskorších predpisov) sa advokát pôsobiaci u nás na základe tejto smernice označuje ako hosťujúci euroadvokát. Podľa tejto smernice je každý členský štát povinný akceptovať právnikov iného členského štátu pri poskytovaní právnych služieb pod ich domácim titulom. Je zakázaná akákoľvek forma či už priamej alebo nepriamej diskriminácie, teda advokát nemôže byť znevýhodňovaný iba preto, že je štátnym príslušníkom iného členského štátu. Advokátsku činnosť však môže vyvíjať výlučne zo sídla, ktoré má vo svojom domovskom štáte. Ďalšou podmienkou pri poskytovaní právnych služieb podľa tejto smernice je, že musí ísť jednoznačne o činnosť prechodnú. Prechodnosť respektíve dočasnosť sa skúma pri každom prípade zvlášť. Významným diferenčným kritériom tu je predovšetkým časové hľadisko, teda dĺžka trvania služby, jej opakovanosť a pod. Pre takéto pôsobenie stačí ohlásenie u registrujúcej profesijnej organizácie (komory) hosťiteľského členského štátu, samozrejme za predpokladu, že ohlasujúca osoba preukáže, že je riadne zaregistrovaná ako právnik (advokát) v domovskom štáte. Prístup k takémuto pôsobeniu je teda pomerne jednoduchý, avšak je to vyvážené značným množstvom obmedzení. Medzi najväznejšie obmedzenia patria: možnosť poskytovať poradenstvo len v oblasti práva vlastného (domovského) členského štátu, medzinárodného a európskeho práva; povinné spolupôsobenie s právnikom domovského štátu pri zastupovaní klienta pred súdom (podľa judikatúry Súdneho dvora však len v prípadoch, kde sa vyžaduje povinné zastúpenie advokátom); povinnosť dodržiavať stavovské pravidlá domovského, ale aj hosťiteľského štátu; povinnosť vystupovať pod pôvodným označením a prípadne (podľa toho, či to bude hosťiteľský štát požadovať) povinnosť označiť v styku s klientmi v hosťiteľskom členskom štáte profesijnú organizáciu (komoru), ktorej je v domovskom štáte členom. Okrem toho členské štáty môžu vylúčiť z pôsobnosti hosťujúcich euroadvokátov prípravu dokumentov na správu majetku zosnulých osôb a dokumentov, ktoré zakladajú alebo prevádzajú nároky k pozemkom. Práve pre tieto obmedzenia smernica 77/249/EHS v konečnom dôsledku predstavovala iba krehký základ pre cezhraničný výkon advokátskej činnosti a z praktického hľadiska nenašla výraznejšie uplatnenie.



Smernica č. 98/5/ES slúži na uľahčenie trvalého výkonu povolania advokáta v inom členskom štáte než v tom, v ktorom získal kvalifikáciu. Je kdesi v strede v integračnej rovine, nakoľko neznamená plnú integráciu do advokátskeho stavu v hostiteľskom štáte, ale na druhej strane umožňuje na rozdiel od slobody poskytovania služieb (smernice 77/249/EHS) za určitých podmienok výkon advokátskej činnosti, ktorá je časovo neobmedzená. Článok 2 tejto smernice vyjadruje slobodu etablovania, ktorá sa vzťahuje na právnikov (definícia pojmu právnik je rovnaká ako v smernici 77/249/EHS, teda v našom prípade advokát). V slovenskom zákone o advokácii sa advokát pôsobiaci v režime tejto smernice označuje ako usadený euroadvokát. Smernica stanovuje, že každý právnik môže v inom členskom štáte vykonávať právne poradenstvo nielen v práve svojho domovského štátu, v práve medzinárodnom a európskom, ale aj v práve hostiteľského štátu. Oproti smernici 77/249/EHS je tiež dôležité, že smernica 98/5/ES nestanovuje povinné spolupôsobenie domáceho advokáta a umožňuje aj dlhodobé pôsobenie cezhraničného advokáta v hostiteľskom členskom štáte (etablovanie), nie iba jednorazové či krátkodobé poskytnutie služby. Smernica však umožňuje členským štátom (podobne ako smernica 77/249/EHS) vyhradiť vykonávanie určitých činností iba určitým právnikom, najmä pokiaľ ide o úkony týkajúce sa prejednávania dedičstva alebo nehnuteľností, či pokiaľ ide o prístup k najvyšším súdom (článok 5 ods. 2 a 3 smernice 98/5/ES). Základnou podmienkou pre výkon advokácie podľa tejto smernice (taktiež rovnako ako pri smernici 77/249/EHS) je používanie pôvodného označenia advokáta, ktoré musí uvádzať v úradnom jazyku svojho domovského štátu, musí byť zrozumiteľné a formulované tak, aby sa predišlo zámene s profesným označením advokáta v hostiteľskom štáte (článok 4 ods. 1 smernice 98/5/ES). Hostiteľský členský štát môže súčasne požadovať, aby advokát vedľa svojho pôvodného označenia uvádzal profesnú organizáciu (komoru), v ktorej je zapísaný vo svojom domovskom štáte (článok 4 ods. 2 smernice 98/5/ES), pričom ďalšou dôležitou podmienkou pre výkon advokácie v inom členskom štáte podľa tejto smernice je registrácia u príslušného orgánu hostiteľského štátu (predpokladom pre takúto registráciu je predloženie osvedčenia o registrácii advokáta v jeho domovskom štáte a – ak to vyžaduje legislatíva hostiteľského štátu – aj preukázanie dostatočného poistenia zodpovednosti za škodu). Táto smernica zavádza aj dva osobitné mechanizmy integrácie ako doplnujúci spôsob integrácie k tzv. „uznávacej skúške“ podľa smernice o uznávaní kvalifikácie. Prvý mechanizmus spočíva v tom, že právnik sa môže plne integrovať a následne nadobudnúť právny titul hostiteľského členského štátu (teda stať sa „domácom“ advokátom), ak preukáže, že efektívne a pravidelne vykonával činnosť v oblasti práva v hostiteľskom štáte najmenej po dobu troch rokov. Druhý mechanizmus je pokiaľ ide o splnenie materiálnych podmienok takmer totožný, rozdiel však spočíva v tom, že právnik môže čiastočne nahradiť prax, ktorá trvala kratšie ako tri roky, inými relevantnými dokumentmi, ktoré príslušný orgán môže, ale nemusí uznať (článok 10 ods. 1 a 3 smernice 98/5/ES). Proti zamietavému rozhodnutiu však musí existovať možnosť požiadať o jeho preskúmanie (podať opravný prostriedok).

## 6. Ďalšie právnické povolania

Pre úplnosť je potrebné v krátkosti spomenúť aj právnikov zamestnaných v komerčnej sfére, teda v rôznych podnikateľských subjektoch, v tomto prípade samozrejme nejde o zamestnanie v štátnej službe ani o činnosti spojené s výkonom štátnej moci, preto sa na ne v plnom rozsahu vzťahujú ustanovenia Zmluvy o fungovaní Európskej únie o voľnom pohybe pracovníkov (čl. 45 a nasl.), ktoré zakazujú akúkoľvek diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti, pokiaľ ide o prístup k zamestnaniu, odmenu za prácu a ostatné pracovné podmienky.

Vzhľadom k tomu, čo bolo uvedené vyššie o povolaniach advokátov a notárov, je potrebné sa ešte stručne zmieniť o exekútoroch. Ide (podobne ako u advokátov a notárov) o slobodné povolanie, ktorého príslušníci sú súdom poverení núteným výkonom súdnych rozhodnutí. Z hľadiska vnútroštátneho práva teda vykonávajú činnosti, ktoré súvisia s výkonom súdnej moci a sú verejnými činiteľmi. Zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov v § 10 ods. 1 uvádza, že za exekútora možno vymenovať „občana“, pričom toto ustanovenie nešpecifikuje, či sa tým myslí občan Slovenskej republiky alebo aj občan iného členského štátu Európskej únie. Z kontextu zákona [najmä § 16 ods. 2 písm. b)] však vyplýva, že musí ísť o občana Slovenskej republiky. Súdny dvor Európskej únie zatiaľ nemal príležitosť vyjadriť sa k tomu, či tieto činnosti bezprostredne súvisia s výkonom štátnej moci aj v európskom právnom kontexte. Vzhľadom na predchádzajúcu judikatúru je však možné predpokladať, že by sa Súdny dvor priklonil k tomu, že ani činnosti súdneho exekútora nie sú priamym výkonom štátnej moci, podobne ako rozhodol o notároch, keďže exekútori ich vykonávajú nie samostatne, ale z poverenia súdu a zásadné rozhodnutia exekútorov podliehajú schváleniu súdom.

## Záver

Výkon právnických povolání možno realizovať prostredníctvom voľného pohybu osôb alebo cez právo na podnikanie, ktoré sa uskutočňujú v rámci vnútorného trhu Európskej únie bez akýchkoľvek obmedzení. Podľa článku 45 ods. 4, článku 51 a článku 62 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sú obmedzenia voľného pohybu pracovníkov, slobody etablovania a slobody poskytovania služieb spočívajúce v požiadavke štátneho občianstva členského štátu prípustné len vo vzťahu k činnostiam, ktoré predstavujú výkon štátnej moci. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že túto výnimku zo základných slobôd vnútorného trhu treba vykladať reštriktívne a týka sa len takých pracovných miest či povolání, ktoré súvisia s výkonom štátnej moci neoddeliteľne a bezprostredne. Prístup k takým povolaniam, ktoré nespĺňajú toto kritérium, preto nemôže byť podmienený štátnym občianstvom konkrétneho členského štátu; môže však byť podmienený štátnym občianstvom Európskej únie alebo členského štátu Európskeho hospodárskeho priestoru alebo Švajčiarska, ktoré s Európskou úniou zdieľajú vnútorný trh (keďže diskriminácia z dôvodu štátnej príslušnosti je zakázaná len vo

vzťahu k občanom vyššie uvedených štátov, nie vo vzťahu k občanom ďalších, tretích krajín).

Treba však pripomenúť, že právnické povolania ako sú advokát, notár, exekútor, zostávajú aj napriek vyššie citovanej judikatúre regulovanými povolaniami a s výnimkou štátnej príslušnosti môžu členské štáty podmieniť prístup k týmto povolaniam takými požiadavkami, ktoré sledujú ciele všeobecného záujmu a sú uplatňované v rozsahu, ktorý je na tieto účely nevyhnutný. Medzi takéto obmedzenia patria najmä požiadavka vysokoškolského právnického vzdelania (s výhradou uznania kvalifikácie v súlade so smernicou 2005/36/ES), preukázania dostatočnej praxe (prax advokátskeho, notárskeho či exekútorskeho koncipienta), dodatočnej (advokátskej, notárskej či exekútorskej) skúšky, poistenia zodpovednosti za škodu, či v prípade notárov a exekútorov vymenovanie ministrom spravodlivosti na základe osobitného výberového konania. Tieto obmedzenia sa však musia rovnako, nediskriminačne uplatňovať voči všetkým uchádzačom o dané povolanie, bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť.

### **Použité zdroje:**

- 1) Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie. In: Úradný vestník Európskej únie, séria „C“ 326, zväzok 55, 26. októbra 2012, ISSN 1977-1037; dostupné aj na internete: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2012:326:SOM:SK:HTML>.
- 2) Kunová, V. - Svitana, R.: Voľný pohyb osôb a uznávanie kvalifikácie v práve Európskej únie. Štúdie a texty. Banská Bystrica : Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2006, 274 s., ISBN 80-8083-177-7.
- 3) Věrný, A. - Dausés, M.: Evropské právo se zaměřením na rozhodovací praxi Evropského soudního dvora. Praha : Ústav mezinárodních vztahů, 1998, 448 s., ISBN 80-85864-41-X.
- 4) Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- 5) Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 411/2009 Z. z., ktorým sa ustanovujú štátnozamestnanecké miesta, na ktorých môže štátnu službu vykonávať len občan Slovenskej republiky.
- 6) Zákon č. 200/1998 Z. z. o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.
- 7) Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov.
- 8) Zákon č. 346/2005 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov ozbrojených síl Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- 9) Zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších

predpisov v znení neskorších predpisov.

- 10) Smernica 77/249/EHS na uľahčenie účinného výkonu slobody právnikov poskytovať služby.
- 11) Smernica 98/5/ES o uľahčení trvalého výkonu právnického povolania v inom členskom štáte ako v tom, kde bola získaná kvalifikácia.
- 12) Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávaní odborných kvalifikácií.
- 13) Zákon č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov.
- 14) Zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

## GLOSA O PRÍNOSE PRÁVA SR PRE PRÁVO EÚ – PRÍPAD AKCENTA CZ A LIMITY SÚKROMNÉHO PRESADZOVANIA PRÁVA HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE<sup>1</sup>

Kristián Csach

Vzťah práva Európskej únie a slovenského práva nie je jednostranný. Nie je to iba európske právo, ktoré ovplyvňuje právo Slovenskej republiky. Menej častý, ale v konkrétnostiach podobne intenzívny je aj opačný postup, kedy rozhodovacia činnosť slovenských súdov, a najmä pozadie prípadov, v ktorých sa slovenské súdy cestou prejudiciálnych otázok obracajú na Súdny dvor Európskej únie obohacujú európske právo o nové impulzy.

Nebudeme sa zaoberať dvoma vlajkovými loďami nášho vplyvu na právo Európskej únie, a to reťazou sporov a konaní známych ako prípad Frucona a prejudiciálnymi otázkami z práva na ochranu spotrebiteľa. O oboch už bolo a ešte bude napísaného mnoho. Sústreďíme pozornosť na menej zrejmy príklad, kedy slovenský spor posunul ďalej problematiku, ktorá je v súčasnosti veľmi diskutovaná v európskej právnej vede. Zameriame sa na ukrytý vplyv rozsudku Súdneho dvora známeho ako „Akcenta CZ“<sup>2</sup> na súkromné presadzovanie práva proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže (ďalej aj „súťažné právo“), ktoré je na tunajšie pomery pomerne prekvapivo, ako aj vzhľadom na určitú skôr zriedkavý výskyt praktického uplatnenia, predmetom nevídaného záujmu aj zo strany slovenskej právnej vedy.<sup>3</sup>

Podstatou súkromnoprávneho presadzovania súťažného práva je myšlienka, že priznanie súkromnoprávnych nárokov najmä majetkového charakteru aj

<sup>1</sup> Doc. JUDr. Kristián Csach, Ph.D., LL.M., Katedra obchodného a finančného práva, Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Príspevok vznikol v rámci riešenia grantovej úlohy APVV-0823-11 „Regionalizmus a jeho prínos pre všeobecné medzinárodné právo“.

<sup>2</sup> Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-68/12 Protimonopolný úrad Slovenskej republiky proti Slovenskej sporiteľni, a.s. („Akcenta CZ“) z 7. februára 2013, zatiaľ neuverejnený v Zbierke.

<sup>3</sup> Okrem podrobných monografií: Králik, A.: *Náhrada škody spôsobenej porušením súťažného práva*. Bratislava : C. H. Beck, 2014, 178 s., Králičková, B.: *Súkromnoprávne aspekty protimonopolného práva*. Bratislava : Veda, 2013, 280 s. a výstupov obsiahnutých v zborníku z konferencie Patakyová, M., Tóth, R. (eds.): *Súkromnoprávne vymáhanie súťažného práva*. Bratislava : UK, 2010, 117 s. pozri aj Csach, K.: *Náhrada škody a kartelové dohody v práve Slovenskej republiky*. In: *Ius et administratio : Facultas Iuridica Universitatis Ressoviensis : pravo konkurencij w procesie zmian : publikacja pokonferencyjna*. 1/2008, s. 115-130; Csach, K.: *Komentár k rozsudku „Courage“*. In: *Výber z rozhodnutí Súdneho dvora Európskych spoločenstiev*. 4/2007, s. 37-39 a komentár k rozsudku „Manfredi“, tamtiež, s. 64-66; Králičková, B.: *Krok vpred na ceste k dosiahnutiu efektívneho súkromnoprávneho vymáhania súťažného práva* - Biela kniha Európskej komisie o náhrade škody spôsobenej porušením súťažného práva. In: *Právny obzor*, 2/2009, s. 131-138; Marják, D., Ferenci, J.: *Aktivnaleygitimácia pri súkromnoprávnom vymáhaní súťažného práva*. In: Suchoža, J., Husár, J. (ed.): *Právo – obchod – ekonomika, IV*. Košice: UPJŠ, 2014, s. 147-165; Meszáros, T.: *Súkromné vynucovanie súťažného práva na vnútroštátnom súde*. *Bulletin slovenskej advokácie*, 3/2012, s. 10-16. Ku kolektívnym mechanizmom presadzovania pozri Širicová, L.: *Aktuálny trend procesnoprávnej úpravy zodpovednosti za škody: kolektívne presadzovanie*. In: kol.: *Vybrané otázky zodpovednosti za škodu spôsobenú nesprávnym profesijným postupom*. Košice : UPJŠ, 2010, s. 49-64 a Šramelová, Š.: *Kolektívne žaloby pri súkromnoprávnom vymáhaní súťažného práva*. In: *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*, máj 2010, s. 107-114. Je zaujímavé, že Lapšanský ešte pred prívalovou vlnou úvah o súkromnom presadzovaní súťažného práva už v roku 2002 – stroho, ale predsa – uvádzal, že v slovenskej právnej spisbe nie je problém občianskoprávnych sporov z nedovoleného obmedzovania hospodárskej súťaže neznámy. Lapšanský, L.: *Hospodárska súťaž a štátna pomoc*. In: ČORBA, J. a kol.: *Európske právo na Slovensku*. Nadácia Kalligram : Bratislava, 2002, s. 417.

subjektom poškodeným kartelovou dohodou, resp. iným protisúťažným konaním prospieva k presadeniu sa práva hospodárskej súťaže. Preto by mali existovať (a priamo z práva EÚ vyplývať) nároky na náhradu škody voči porušiteľom súťažného práva, a to aj napriek vnútroštátnym pravidlám, ktoré by možnosť uplatniť si takéto nároky vylučovali napríklad preto, lebo statok, ktorý je chránený súťažným právom považujú za verejný, ktorý má byť chránený verejnoprávnou cestou a z porušenia ktorého nemajú vyplývať individuálne nároky na náhradu škody.

Impulzom pre skúmanie možností a podmienok súkromnoprávneho presadzovania práva na ochranu proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže ako primárne verejnoprávnej oblasti – bola séria rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie (ďalej aj „súdny dvor“).<sup>4</sup> Podľa súdneho dvora si presadenie súťažného práva, vrátane efektívneho presadzovania povinností uložených súťažným právom Európskej únie,<sup>5</sup> žiada aj aktívne zapojenie jednotlivcov, ktorý by tak mali mať nárok na náhradu škody (ale samozrejme aj nárok na zdržanie sa protiprávnej činnosti, či odstránenie protiprávneho stavu alebo nárok na vydanie bezdôvodného obohatenia) voči subjektu, ktorý porušil právo hospodárskej súťaže, a to dokonca aj v prípade, ak sa žalujúca osoba taktiež podieľala na protisúťažnej aktivite, z ktorej vznikla škoda.

Okrem týchto nárokov majetkovej povahy sa dá uvažovať o mimosúdnych možnostiach presadzovania súťažného práva, najmä o svojpomoci (§ 6 Občianskeho zákonníka).<sup>6</sup> Podľa § 6 Občianskeho zákonníka je dovolené primerané svojpomocné zakročenie proti bezprostredne hroziacemu neoprávnenému zásahu. Obdobnú funkciu plní aj § 418 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého nezodpovedá za škodu ten, kto konal v krajnej núdzi alebo v nutnej obrane. Cieľom svojpomocnej ochrany, pravidelne využíwanej v prípadoch nekalosúťažného konania,<sup>7</sup> je dosiahnuť (resp. obnoviť) právne konformný stav, alebo zabrániť vzniku protiprávneho stavu pomocou právom (inak reprobvaného konania.

Účel súkromnoprávneho presadzovania súťažného práva, podobne ako je tomu v rámci programov *leniency*, je pochopiteľný: motivovať účastníkov kartelu, ale aj iné subjekty k tomu, aby aktívne odhaľovali kartely, a to aj vtedy, ak z nich už prestanú profitovať, či zo strachu pred hroziacou sankciou. V podstate dochádza k akejsi „*utilizácii*“ európskeho práva, keď sa z práva Európskej únie vytvorí priamo aplikovateľný prostriedok na presadenie pravidiel toho právneho

<sup>4</sup> Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-453/99, *Courage Ltd proti Bernard Crehan a Bernard Crehan proti Courage Ltd a iní* z 20. septembra 2001, Zb. s. I-6297 (C-453/99, EU:C:2001:465), v spojených veciach C-295/04 až C-298/04 *Manfredi a i.* z 13. júla 2006, Zb. 2006 I-06619 (C-295/04 až C-298/04, EU:C:2006:461).

<sup>5</sup> Súdny dvor takto presúva ťažisko argumentácii od efektívneho presadzovania práv garantovaných európskym právom k efektívnemu presadzovaniu povinností uložených európskym právom. Pozri Wurmenst, W.: *Zivilrechtliche Ausgleichsansprüche von Kartell-beteiligten bei Verstößen gegen das EG-Kartellverbot*. In: *Recht der Internationalen Wirtschaft*, 2003, s. 897, najmä poznámka 11.

<sup>6</sup> Vzhľadom na povahu skúmanej problematiky nebude zohrávať úlohu prostriedok ochrany pred zásahom do pokojného stavu podľa § 5 Občianskeho zákonníka.

<sup>7</sup> Hajn in Eliáš, K., Bejček, J., Hajn P., Ježek, J. a kol.: *Kurs obchodního práva. Obecná část - Soutěžní právo*. 4. vydanie, C.H.Beck : Praha, 2004, s. 373.

poriadku. Samotný účel právnej úpravy (súťažného práva) tak generuje individuálne nároky ako aj procesné vehikle na jeho dosiahnutie.

Vráťme sa späť k prípadu Akcenta CZ. V jeho pozadí bolo zosúladené konanie troch významných slovenských bánk voči spoločnosti Akcenta CZ. Protimonopolný úrad Slovenskej republiky rozhodol, že tri banky sa dopustili kartelového správania sa tým, že sa dohodli, že vypovedia zmluvy o bežných účtoch spoločnosti Akcenta CZ, a.s., a že s ňou neuzavrú nové zmluvy, čím jej znemožnili vykonávať svoju činnosť zahŕňajúcu prevody cudzích mien zo zahraničia a do zahraničia. Jedna z bánk napadla rozhodnutie Protimonopolného úradu v rámci správneho súdnictva. Krajský súd v Bratislave rozsudkom zrušil napadnuté správne rozhodnutia a vrátil vec na ďalšie konanie. Po odvolaní sa protimonopolného úradu predložil Najvyšší súd Slovenskej republiky okrem iného prejudiciálnu otázku, či je na posúdenie kartelu právne významná skutočnosť, ak sťažiteľ dotknutý kartelovou dohodou pôsobí na relevantnom trhu v čase zatvorenia kartelovej dohody nelegálne. Súdny dvor rozhodol, že článok 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa má vykladať v tom zmysle, že skutočnosť, že podnik dotknutý kartelovou dohodou, ktorej cieľom je obmedziť hospodársku súťaž, údajne pôsobí na relevantnom trhu v čase uzatvorenia tejto kartelovej dohody nelegálne, nemá vplyv na otázku, či tento kartel predstavuje porušenie tohto ustanovenia

Na prvý pohľad sa môže zdať, že prípad Akcenta CZ nesúvisí so súkromným presadzovaním hospodárskej súťaže. Dokonca sa zdá, že myšlienke súkromného presadzovania súťažného práva odporuje, keď sa v rozsudku uvádza, že „*je úlohou orgánov verejnej moci a nie podnikov alebo združení súkromných podnikov, aby zabezpečili dodržiavanie právnych predpisov.*...“<sup>8</sup> Zdanie však klame.

V pozadí rozhodnutia Akcenta CZ bola ofenzívna svojpomoc účastníkov hospodárskej súťaže, ktorí za účelom presadenia určitých právnych pravidiel (regulujúcich podmienky podnikania) porušili pravidlo práva hospodárskej súťaže. Súdny dvor takúto možnosť nepripustil. Otázne ale je, či sa závery rozsudku Akcenta CZ majú aplikovať aj na tie prípady, v ktorých by podniky reagovali kartelovým konaním práve na porušenie práva hospodárskej súťaže inými sťažiteľmi (posúdenie akéhosi protikartelu či zneužitie dominantného postavenia podniku ako reakcia na protisúťažnú aktivitu konkurentov). Pýtané z perspektívy rozhodnutí *Courage – Manfredi* a myšlienok súkromného presadzovania práva: ak z práva Európskej únie vyplýva nárok na náhradu škody spôsobenej porušením súťažného práva hoci by podľa vnútroštátneho práva neexistoval, keďže sa tým prispeje k naplneniu účelu súťažného práva; Nemalo by byť umožnené porušiť pravidlá súťažného práva za tým účelom, aby sa vytvoril (ekonomický) tlak na presadenie súťažného práva voči ich porušiteľom? Je aktívne protipatrenie, ktoré samo o sebe inak porušuje súťažné právo, súčasťou prostriedkov ochrany ktoré súkromné presadzovanie súťažného práva dáva poškodeným k dispozícii?

<sup>8</sup> Bod 20 rozsudku Akcenta CZ.

Práve z rozhodnutia Akcenta CZ je možné vyvodit' negatívnu odpoveď na túto otázku. Pokiaľ v prípadoch *Courage* alebo *Manfredi* dochádza k preferencii pôsobenia jednotlivca ako *nástroja* na presadzovanie súťažného práva, Akcenta CZ potvrdzuje, že utilizácia súťažného práva je obmedzená. Na rozdiel od konceptu *Courage – Manfredi*, v ktorom presadenie sa účelu európskeho práva borí limity vnútroštátneho práva (vnímanie súkromnoprávných nárokov a ich hmotnoprávných predpokladov), v prípade „protikartelov“ by bolo bokom odsúvané práve súťažné právo Európskej únie a nepriamo rozširované výnimky z kartelových dohôd stanovené primárnym právom Európskej únie. Z úzkeho výkladu výnimiek z kartelových dohôd, tak ako ich interpretoval súdny dvor v Akcente CZ<sup>9</sup> je možné vyvodit' záver, že porušenie súťaže nemôže byť ospravedlňované ani len samotným záujmom na presadení súťaže. Protisúťažné konanie podniku (podnikov) tak nie je dôvodom, ktorý by ospravedlňoval protisúťažné konanie iného podniku.

---

<sup>9</sup> Bod 35 rozsudku Akcenta CZ.



## NÁRODNÁ BEZPEČNOSŤ V PRÁVE WTO – KDE HLADAŤ JEJ HRANICE?<sup>1</sup>

Dominika Zavadová

Súčasný medzinárodný právo pozná inštitút okolností vylučujúcich protiprávnosť ako súčasť pravidiel zodpovednosti za medzinárodne protiprávne konanie. Mnohé medzinárodné zmluvy obsahujú bezpečnostnú výnimku ako akýsi únikový mechanizmus z plnenia nimi stanovených povinností. Jeden zo spôsobov, akým možno „ospravedlniť“ neplnenie záväzkov v medzinárodných obchodných vzťahoch podľa práva WTO, sa viaže na veľmi flexibilný koncept národnej bezpečnosti. Hranice konceptu národnej bezpečnosti však nie sú jasne určené, a tak si možno položiť otázku, kde a prečo tieto hranice hľadať. Vzájomný vzťah medzi všeobecnými a špeciálnymi výnimkami môže naznačiť, akým smerom sa dá pri hľadaní limitov národnej bezpečnosti uberať.

### 1. Výnimky z pravidiel - základ práva

Jednou zo základných zásad medzinárodného práva je zásada *pacta sunt servanda*, ktorá zdôrazňuje význam poctivého plnenia medzinárodných záväzkov.<sup>2</sup> Právo ktoréhokolvek štátu (aj medzinárodnej organizácie) chrániť sám seba v časoch vážnych kríz je prejavom ich suverenity uznávanej medzinárodným právnym systémom. Súčasný medzinárodný právo s takýmto konaním počíta, pretože rešpektuje, že sú mimoriadne situácie, kedy od štátov nemožno požadovať plnenie ich medzinárodných záväzkov. Zodpovednostné pravidlá kodifikované Komisiou pre medzinárodné právo<sup>3</sup> upravujú šesť medzinárodným právom rešpektovaných situácií štát, resp. medzinárodná organizácia má právo sa v prípade závažnej situácie neplniť svoj platný medzinárodný záväzok. Za medzinárodne protiprávne konanie preto nebude subjekt medzinárodného práva niesť zodpovednosť, ak keď naplní svojím správaním všetky jej znaky, ak preukáže existenciu niektorej z okolností vylučujúcich protiprávnosť – súhlas, sebaobrana, protiopatrenia, vyššia moc, tieseň, a stav núdze. Tieto okolnosti nemajú dosah na platnosť alebo zánik medzinárodného záväzku, no poskytujú štátom aj medzinárodným organizáciám akceptovaný dôvod na dočasné neplnenie záväzkov.<sup>4</sup> V žiadnom prípade nie je nimi možné odôvodniť neplnenie záväzkov vyplývajúcich z kogentných noriem medzinárodného práva.

<sup>1</sup> Mgr. Dominika Zavadová, Katedra obchodného a finančného práva, Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Príspevok vznikol v rámci riešenia grantovej úlohy APVV-0823-11 „Regionalizmus a jeho prínos pre všeobecné medzinárodné právo“.

<sup>2</sup> Klučka, J. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. Druhé doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2011. Str. 185.

<sup>3</sup> Návrh článkov o zodpovednosti štátov za medzinárodne protiprávne konanie. (Draft Articles on State Responsibility of Internationally Wrongful Acts). UN Doc. A/56/10. Články 20-27 + 49-54. Znenie s komentárom [online] dostupné na: [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf). (ďalej DASRIWA), Návrh článkov o zodpovednosti medzinárodných organizácií. (Draft Articles on the Responsibility of International Organizations). UN Doc. A/66/10. Články 20-27 + 51-57. Znenie s komentárom [online] dostupné na: [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_11\\_2011.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_11_2011.pdf). (ďalej DARIO)

<sup>4</sup> Klučka, J. *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. Druhé doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2011. Str. 191-192.

Pokiaľ Návrhy článkov o zodpovednosti neustanovujú niečo iné,<sup>5</sup> platí, že tieto okolnosti je možné aplikovať na medzinárodne protiprávne konanie v mimoriadnej situácii zahrňujúce porušenie povinnosti štátom/MO vyplývajúcej z pravidiel všeobecného medzinárodného práva, zmluvy alebo iných zdrojov. Kým teda iný právny režim nepôsobí vo vzťahu k zodpovednostným pravidlám ako *lex specialis*, uplatnia sa v spomenutých výnimočných situáciách pri porušení medzinárodných záväzkov okolnosti vylučujúce protiprávnosť. Toto konštatovanie nie je absolútne. Systém špeciálnych pravidiel nemusí pokryť všetky takéto mimoriadne situácie, preto okolnosti vylučujúce protiprávnosť môžu a mali by slúžiť na vyplňanie medzier v špeciálnych právnych režimoch upravujúcich vlastné výnimky.

Výnimky z pravidla poctivého plnenia záväzkov nájdeme aj medzinárodnom zmluvnom práve,<sup>6</sup> kde vybrané mimoriadne situácie spôsobujú zánik alebo neplatnosť zmluvy (napr. dočasná nemožnosť plnenia či podstatná zmena pomerov). Podobné spôsoby ako odôvodniť neplnenie povinností, avšak bez následkov v podobe zániku/neplatnosti záväzku, obsahujú aj mnohé bilaterálne alebo multilaterálne medzinárodné zmluvy rôzneho zamerania. Takéto výnimky dovoľujú zmluvným stranám vo zvláštnych prípadoch konať tak, aby ochránili svoje záujmy týkajúce sa ich národnej bezpečnosti,<sup>7</sup> ale tiež iné výnimky,<sup>8</sup> ktoré sa umožňujú odkloniť od znenia zmluvy v celom alebo určenom rozsahu.

## 2. Bezpečnostná výnimka v práve WTO

Dôvody pripustenia výnimiek sú rôzne, môžu to byť historické okolnosti, tak reakcia na realita v medzinárodnom obchode či záujmy štátov.<sup>9</sup> Už v informačnom zhrnutí znenia Charty Medzinárodnej obchodnej organizácie (ďalej ITO) sa uvádza: „Článok oslobodzuje Členov od zverejnenia informácií, ktoré považujú v rozpore s ich bezpečnostnými záujmami. Členovia tiež môžu robiť čokoľvek, čo pokladajú za nevyhnutné na ochranu ich bezpečnostných záujmov týkajúcich sa jadrových materiálov, obchodu so zbraňami a vojny alebo iného výnimočného stavu v medzinárodných vzťahoch, a na udržiavanie mieru na základe ich povinností vyplývajúcich z Charty OSN.“<sup>10</sup> Aj keď ITO sama o sebe nebola úspešná, tvorcovia prevzali tento „únikový mechanizmus“ aj do textu článku XXI Všeobecnej dohody

<sup>5</sup> Napríklad ak zmluva zakladá *lex specialis* voči návrhom článkov o zodpovednosti podľa článku 55 DASRIWA alebo článku 64 DARIO.

<sup>6</sup> Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 15/1988 Zb. o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve. Časť V, oddiel 2a 3.

<sup>7</sup> Všeobecný pohľad na zmluvy a národnú bezpečnosť napr.: ROSE-ACKERMAN, S. – BILLA, B. Treaties and National Security. In: *International Law and Politics*. 2008, Vol. 40, str. 437-496. [online] Dostupné na: [http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1601&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1601&context=fss_papers).

<sup>8</sup> Okrem bezpečnostnej výnimky môžu obsahovať aj výnimky všeobecného charakteru, kde sú ako „ospravedlniteľné“ dôvody zaradené napr. verejný poriadok, verejná mravnosť, ochrana života a zdravia, ochrana národného archeologického alebo historického bohatstva, ochrana kultúrneho dedičstva, či ochrana prírodných zdrojov.

<sup>9</sup> Na základe dôvodov možno rozdeliť výnimky do skupín. Viac: ROZEHNALOVÁ, N. *Právo medzinárodného obchodu*. 3.vydanie. Praha: Wolters Kluwer, 2010. Str. 79 a nasl.

<sup>10</sup> An Informal Summary of the ITO Charter. Doc. E/CONF.2/INF.8 (21 November 1947). Str. 35. [online] Dostupné na: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/UN/ECONF2/INF8.PDF>.

o clách a obchode z roku 1947<sup>11</sup> (ďalej GATT). Dohodou o založení WTO<sup>12</sup> sa jazyk článku XXI GATT nezmenil. Zároveň poslužil ako vzor pre ustanovenia o bezpečnostných výnimkách pre dve ďalšie dohody,<sup>13</sup> ktoré spolu s GATT vytvárajú piliere WTO, preto sa v texte budeme odvolávať práve naň.

Článok XXI GATT ustanovuje:

*Nothing in this Agreement shall be construed*

*(a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or*

*(b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests*

*(i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived;*

*(ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment;*

*(iii) taken in time of war or other emergency in international relations;*  
*or*

*(c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security.*

Článok XXI GATT je možné rozdeliť na tri situácie (podčiarknuté v texte článku XXI), na základe ktorých môže člen WTO odôvodniť neplnenie záväzkov vyplývajúcich z členstva odvolaním sa na jednu z nich: (1) neposkytnutie informácie, ktorých zverejnenie považuje v rozpore s jeho podstatným bezpečnostným záujmom (2) prijatie opatrenia, ktoré považuje za nevyhnutné pre jeho podstatné bezpečnostné záujmy a (3) prijatie opatrenia, ktoré sú plnením záväzkov podľa Charty OSN pri udržiavaní mieru a bezpečnosti. Možnosť úvahy spojená so slovami *it considers* v článku určuje subjektívny predpoklad jeho použitia. Toto slovné spojenie vedie v právnej vede k označeniu klauzuly ako samodefinujúca alebo samohodnotiaci.<sup>14</sup> Udržiavanie mieru a bezpečnosti

<sup>11</sup> České znenie GATT 1947 uverejnené ako vládna vyhláška ČSLR č. 59/1948 Sb. ktorou sa uvádza v prozatímní platnosť Všeobecná dohoda o clach a obchode ze dne 30. října 1947. Pre potreby príspevku však budeme pracovať s autentickým znením dohody.

<sup>12</sup> Dohoda o založení Svetovej obchodnej organizácie uverejnená pod č. 152/2000 Z. z..

<sup>13</sup> Všeobecná dohoda o obchode so službami (ďalej GATS) ako príloha 1B k Dohode o založení Svetovej obchodnej organizácie, článok XIV bis GATS s menšími rozdielmi. Dohoda o obchodných aspektoch duševného vlastníctva (ďalej TRIPS) ako príloha 1C k tejto dohode, článok 73 TRIPS.

<sup>14</sup> Neexistuje všeobecná rešpektovaná definícia samohodnotiacich/samodefinujúcich klauzúl. Žiadna z takýchto klauzúl nevyklučuje jurisdikciu akéhokoľvek medzinárodného orgánu zameraného na riešenie sporov, naopak vytváranie akéhosi základného rámca pre ich chápanie je ponechané práve na rozhodovacia činnosť týchto orgánov. SCHILL, S. – BRIESE, R. „If the State Considers“: Self-Judging Clauses in International Dispute Settlement. In: von BOGDANDY, A. – WOLFRUM, R.(eds.) *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. 2009. Vol. 13. Str. 67 a nasl. [online] Dostupné na: [http://www.mpil.de/files/pdf2/03\\_schillbriese.pdf](http://www.mpil.de/files/pdf2/03_schillbriese.pdf).

v zmysle písm. c) je chápané ako objektívny predpoklad na odvolanie sa na toto ustanovenie.

Ako najmenej sporná sa javí možnosť prijatia takého opatrenia, ktoré sa viaže na plnenie záväzkov plynúcich z Charty OSN. Tretia situácia podľa článku XXI je teda odkazom na povinnosť členských štátov OSN udržiavať mier a bezpečnosť. Nie je tu priestor na úvahu štátu, a preto charakteristika tejto časti ustanovenia ako samohodnotiacej klauzuly neobstoí. Možno teda konštatovať, že členovia WTO rešpektujú Chartu OSN ako dokument „vyššej právnej sily“ a toto ustanovenie dohôd uvedené pod písmenom c) je potrebné vykladať v súlade so znením Charty OSN. Bezpečnostnú výnimku podľa písm. c) treba čítať v spojení s článkom 103 Charty OSN, podľa ktorého majú záväzky z Charty OSN prednosť pred akýmkoľvek iným medzinárodným záväzkom. Rovnako možno vidieť spojenie so sankciami prijímanými BR OSN na základe kapitoly VII Charty OSN. Pričom aj keby takto prijaté sankcie porušili záväzky z GATT, platí prednosť Charty OSN.

Prvé dve situácie vyplývajúce z článku XXI spojené s možnosťou úvahy však v sebe nesú viacero problémov. GATT v týchto ustanoveniach používa nejasné pojmy, ktoré nijak bližšie nešpecifikuje. Definovanie týchto pojmov článok necháva členom WTO.

## 2.1 ...považuje za podstatné bezpečnostné záujmy

Priestor pre úvahu je v prvých dvoch situáciách spojený s konceptom národnej bezpečnosti, resp. podstatných bezpečnostných záujmov (essential security interests). Národná bezpečnosť je veľmi flexibilný koncept.<sup>15</sup> Jeho sila a zároveň zraniteľnosť spočíva v nemožnosti jasne ho definovať, resp. vytvoriť jeho legálnu definíciu. Každý štát chápe svoju národnú bezpečnosť inak, preto je v jej výklade viac politiky ako práva. Národná bezpečnosť obsahovo zahŕňa široké spektrum dôvodov rôznej intenzity, ktoré sa dajú na základe článku XXI oprávnené považovať za chránené a jej hranice sa hľadajú len veľmi ťažko. Rozsah a obsah podstatného bezpečnostného záujmu sa mení v závislosti od situácie aj od štátu a je individualizovaný na potreby a situáciu konkrétneho štátu.

Možnosť úvahy nie je daná absolútne. Podľa Viedenského dohovoru o zmluvnom práve je potrebné medzinárodné zmluvy vykladať dobromyseľne, v súlade s obvyklým významom, ktorý sa dáva výrazom v zmluve v ich celkovej súvislosti, a takisto s prihliadnutím na predmet a účel zmluvy.<sup>16</sup> Čo sa však týka výkladu pojmu národná bezpečnosť (ako aj ostatných nejasných pojmov v článku XXI) v súlade s jeho obvyklým významom, nie je princíp dobrej viery veľmi nápomocný. Obvyklý význam článku XXI je ťažké rozoznať vzhľadom na rôznorodosť záujmov štátov spočívajúcich v ochrane národnej bezpečnosti. Štát tak môže označiť akýkoľvek problém ako ohrozujúci jeho národnú bezpečnosť, preto je rizikom spoliehať sa len na dobromyseľnosť štátov pri definovaní pojmov. GATT, ale aj Dohoda

<sup>15</sup> „Elastic and contextual concept – a concept whose flexibility allows it to serve a range of different purposes.“ Lindsay, P. The Ambiguity of GATT Article XXI: Subtle Success or Rampant Failure? In: *Duke Law Journal*. 2003, Vol. 52. str. 1297. [online] Dostupné na: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1192&context=dlj>.

<sup>16</sup> Článok 31 (1) Viedenského dohovoru o zmluvnom práve.

o založení WTO v preambule vyjadrujú, že cieľom je odstraňovanie diskriminácie a prekážok v medzinárodnom obchode. Dobrá viera (dobromyseľnosť) pri zvažovaní štátu, čo je podstatný bezpečnostný záujem vo vymedzených situáciách, má slúžiť na limitovanie diskriminácie zahraničnej konkurencie na úkor domácej ekonomiky štátu. Princíp dobrej viery by teda mal slúžiť aj ako ochrana pred protekcionizmom.<sup>17</sup> Národná bezpečnosť síce má odôvodniť ochrannú funkciu prijatých opatrení v zmysle článku XXI, nemala by však viesť k vytváraniu prekážok a diskriminácie v medzinárodnom obchode, k odstráneniu ktorých sa WTO snaží dospieť. Tu niekde by sme mohli nájsť náznak hranice úvahy o rozsahu a obsahu pojmu národnej bezpečnosti.

Prívlastok podstatný naznačuje určitú kvalitatívnu podmienku pre tento bezpečnostný záujem, resp. rozsah ohrozenia národnej bezpečnosti, no tiež evokuje primeranosť vo vzťahu k prijatým opatreniam.<sup>18</sup> V prípade článku XXI nenájdeme explicitne požiadavku na test proporcionality, ktorý je často podmienkou podobných výnimiek ako v medzinárodnom práve, tak aj vo vnútroštátnych právnych poriadkoch.<sup>19</sup> Hoci v texte článku chýba doslovné vyjadrenie primeranosti opatrení, aplikácia testu proporcionality panelom, orgánom určeným na riešenie a urovnávanie sporov, najmä v prípadoch predpokladaných v písm. b) článku, by mohla načrtnúť ďalší limit pre úvahy o národnej bezpečnosti štátov. Ak by panel posudzoval, či opatrenia prijaté na ochranu národnej bezpečnosti nespôsobili rovnako závažné alebo závažnejšie následky pre bezpečnosť druhej zúčastnenej strany, než tie ktoré hrozili neprijatím opatrení, mohlo by sa tým predísť precedensom rozširujúcim národnú bezpečnosť do neželaných rozmerov.

## 2.2 ...považuje za definíciu...

Národná bezpečnosť je v prvých dvoch ustanoveniach článku XXI spojená s ďalšími predpokladmi (v znení článku zvýraznené kurzívou). V prvej štát zvažuje nielen to, čo je jeho bezpečnostný záujem, ale aj to aké informácie považuje za citlivé a zverejnenie ktorých by bolo v rozpore s jeho národnou bezpečnosťou. Štát má rovnako široký priestor na definovanie informácií, druhá strana nemá možnosť ovplyvniť to, ktorá informácia je do akej miery citlivá a spôsobila zverejnením ohroziť národnú bezpečnosť štátu. Informácie, ktoré by mohli byť v rozpore s bezpečnostnými záujmami štátu, tak z hľadiska obsahu môžu zahŕňať rôzne štatistické, technické údaje alebo aj zoznam strategických tovarov či služieb. Obvyklý význam slova informácia však nesmie predstavovať len význam obvyklý pre stranu, ktorá argumentuje neplnenie záväzku ohrozením národnej bezpečnosti zverejnením citlivých informácií, ale mal by byť interpretovaný v súlade s významom obvyklým v rámci celého spoločenstva štátov. Tento druh informácií

<sup>17</sup> Schill, S. – Briese, R. „If the State Considers“: Self-Judging Clauses in International Dispute Settlement. In: Bogdandy, A. – Wolfrum, R.(eds.) *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. 2009. Vol. 13. Str. 108. [online] Dostupné na: [http://www.mpil.de/files/pdf2/03\\_schillbriese.pdf](http://www.mpil.de/files/pdf2/03_schillbriese.pdf).

<sup>18</sup> Schloeman, H. L. – Ohlhoff, S. „Constitutionalization“ and Dispute Settlement in the WTO: National Security as an Issue of Competence. In: *American Journal of International Law*. 1999, Vol. 93. Str. 445.

<sup>19</sup> V medzinárodnom práve v prípade okolností vylučujúcich protiprávnosť, napr. protiopatrenia, núdza, tieseň. V slovenskom právnom poriadku napr. ústavná proporcionality pri zásahoch do ľudských práv.

však pozná len štát odvolávajúci sa na bezpečnostnú výnimku podľa písm. a), preto je skúmanie dobromyseľnosti pri výklade obvyklého významu slova takmer nemožné.

Ohrozenie národnej bezpečnosti zverejnením citlivých informácií môže nastať v akejkol'vek situácií, prijatie opatrení nevyhnutných na ochranu podstatných záujmov na bezpečnosti je možné len vo vymedzených prípadoch. Štát ma ešte širší priestor na úvahu než v prvom prípade – rozhoduje, čo je jeho národnou bezpečnosťou, či opatrenie postačuje na ochranu jeho bezpečnostných záujmov, a tiež rozhoduje o tom, či je toto opatrenie nevyhnutné. Článok nedeterminuje nevyhnutnosť opatrení žiadnymi ďalšími požiadavkami, ako to GATT robí v prípade všeobecných výnimiek.<sup>20</sup> Hoci aj nevyhnutnosť opatrení je na zvážení štátu, analogicky s článkom XX možno pri preskúmaní dôvodov odvolania sa na bezpečnostnú výnimku určiť hranicu aspoň tým, že sa panelom prehodnotí dopad týchto opatrení na obchodné vzťahy v zmysle cieľov GATT/WTO.

Druhý odsek článku XXI predpokladá ochranu národnej bezpečnosti pri troch okruhoch nevyhnutných opatrení (zvýraznené v znení článku kurzívou) – (i) opatrenia vzťahujúce sa na štiepny materiál, (ii) opatrenia týkajúce sa obchodu so zbraňami, strelivom a iným vojnovým materiálom a (iii) opatrenia prijaté v čase vojny alebo v inom napätí v medzinárodných vzťahoch. Pojem jadrový materiál, resp. štiepny materiál nie je až taký sporný, naopak vo všeobecnosti vojnový materiál môžu štáty definovať veľmi široko, rovnako ako informácie v predošlom odseku článku. Najviac problematickým sa však zdá byť výklad podmienky opatrenia prijaté v čase vojny alebo iného napätia v medzinárodných vzťahoch. Vojna je medzinárodným právom zaradovaná k ozbrojeným konfliktom. *Other emergency in international relations* môže byť ako ozbrojený konflikt, tak aj napätý vzájomný vzťah medzi dvoma štátmi. V zásade takým nepriaznivým stavom v medzinárodných vzťahoch môže byť označená akákoľvek situácia, kde sa štát domnieva, že sú alebo mohli by byť ohrozené jeho podstatné bezpečnostné záujmy. Štáty by tak mohli vykonávať právo definovať pojmy uvedené v článku XXI GATT s úmyslom vyhnúť sa záväzkom plynúcim z členstva vo WTO. Rovnako ako vo vnútroštátnych právnych poriadkoch, aj medzinárodné právo zakazuje subjektom výkon ich práv spôsobom, ktorý slúži dosiahnutiu nelegitímneho cieľa. Zneužitie práva členom vedie k porušeniu zmluvy,<sup>21</sup> ktoré nie je ospravedliteľné ďalšou výnimkou. Znenie článku síce dovoľuje odchýliť sa od zmluvy, avšak

<sup>20</sup> V prípade všeobecných výnimiek v článku XX GATT je panelom skúmané splnenie podmienok nevyhnutnosti prijatých opatrení v rámci niekoľkokrokového testu nevyhnutnosti. Pozri napr.: Fontanelli, F. *Necessity Killed the GATT - Art XX GATT and the Misleading Rhetoric about 'Weighing and Balancing'*. In: *European Journal of Legal Studies*. Autumn/Winter 2012/13, Vol. 5, No. 2. str. 36-56. [online] Dostupné na: <http://www.ejls.eu/11/137UK.pdf>. DOYLE, Ch. *Gimme Shelter: The "Necessary" Element of GATT Article XX in the Context of the China-Audiovisual Products Case*. In: *Boston University International Law Journal*. 2011, Vol. 29, str. 144-167. [online] Dostupné na: [https://www.bu.edu/law/central/jd/organizations/journals/international/volume29n1/documents/Doyle\\_143-168.pdf](https://www.bu.edu/law/central/jd/organizations/journals/international/volume29n1/documents/Doyle_143-168.pdf).

<sup>21</sup> „An abusive exercise by a Member of its own treaty right thus results in a breach of the treaty rights of the other Member and, as well, a violation of the treaty obligation of the Member so acting.“ United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. Report of the Appellate Body. WT/DS58/AB/R. 12 October 1998. Bod 158.

v zmysle cieľa a účelu WTO by štáty nemali podkopávať ňou vytvorený rámec práv a povinností.

### 3. Interpretácia článku XXI

Bezpečnostnú výnimku je aj napriek jej samodefinujúcej povahe potrebné nechať legálne interpretovať panelom, resp. na to určeným orgánom. Kým panel pri interpretácii vychádza z právnej argumentácie, štát, ktorý sa bezpečnostnej výnimky dovoľáva uprednostní politické chápanie národnej bezpečnosti. Rozdiel medzi právnym chápaním národnej bezpečnosti a medzi jej politickým vysvetlením je nielen príčinou širokého výkladu pojmu národnej bezpečnosti štátmi, no je aj dôvodom na spory týkajúce sa kompetencie panelov preskúmavať a interpretovať bezpečnostnú výnimku. Politický charakter sporov oslabuje jurisdikciu panelov, nakoľko tie majú len obmedzený okruh problémov pri riešení sporov v rámci WTO. Štáty preto buď namietajú nedostatok jurisdikcie panelov v týchto sporoch, alebo volia neformálne spôsoby riešenia sporov.

Do roku 1994 boli pred panelom zmluvných strán riešené len dva spory, v ktorých sa štáty na národnú bezpečnosť odvolali, po tomto roku nájdeme iba jeden spor, kde však nedošlo k meritórnemu rozhodnutiu. Aj tak však možno hovoriť o budovaní rámca interpretácie článku XXI. Pri nedostatku GATT a WTO judikatúry práve prax štátov, ktoré dokázali spor vyriešiť bez vonkajšieho zásahu, najmä efektívnejšími diplomatickými cestami, objasňuje chápanie bezpečnostnej výnimky.

#### 3.1 Interpretácia článku XXI na základe GATT 1947

Prvým konaním, v ktorom panel posudzoval možné uplatnenie článku XXI, bol spor medzi Československom a Spojenými štátmi v roku 1949, len dva roky po prijatí prvého znenia GATT. USA uvalili z bezpečnostných dôvodov na Československo, ako spriatelенý štát Sovietskeho zväzu, zákaz dovozu určitých tovarov, aj vojenského charakteru. Československo navrhlo vyriešiť tento spor odvolaním sa na článok XXIII GATT, pretože sa domnievalo, že USA týmto svojím správaním porušili základnú zásadu GATT zásadu nediskriminácie a práva na riadne obchodovanie. Podľa jeho zástupcu by sa tento článok týkajúci sa národnej bezpečnosti mal vykladať úzko, nakoľko prakticky všetko môže byť chápane ako vojenský materiál a akceptovanie toho robí mierovú spoluprácu nemožnou.<sup>22</sup> USA argumentovali prijatie opatrení ochranou národnej bezpečnosti a že práve využitím výnimiek USA podporuje väčšiu istotu bezpečnosti do budúcnosti pre všetky zmluvné strany.<sup>23</sup> V konaní vtedy jeden z delegátov podporil odvolanie sa USA na článok XXI aj konštatovaním, že „každá krajina musí mať posledné slovo

<sup>22</sup> Statement by the Head of the Czechoslovak Delegation Mr. Zdeněk Augenthaler to Item 14 of Agenda (CP.3/2/Rev.2). Request of the Government of Czechoslovakia for a decision under Article XXIII as to whether or not the Government of the United States has failed to carry out its obligations under the Agreement through its administration of the issue of export licenses. 30 May 1949. GATT/CP.3/33. Str. 6. [online] Dostupné na: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/GATTCP3/33.PDF>.

<sup>23</sup> Reply by the Vice Chairman of the United States Delegation, Mr John W. Evans, to the Speech by the Head of the Czechoslovak Delegation under Item 14 on the Agenda. 2 June 1949. GATT/CP.3/38. Str. 4. [online] Dostupné na: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/GATTCP3/38.PDF>.

v odpovediach na otázku jej vlastnej bezpečnosti. Na druhej strane zmluvné strany by mali byť opatrné pri robení takých krokov, ktoré môžu mať vplyv na podryvanie (autority) Všeobecnej dohody.<sup>24</sup> Panel však skoro jednohlasne zamietol tento návrh, pretože nemohol konštatovať porušenie povinností vyplývajúcich z GATT, keďže sa vláda USA odvolala na články XX a XXI, ktoré stelesňujú výnimky aj zo všeobecného pravidla uvedeného v článku I GATT. Rôzne pohľady a motivácie strán sťažujú hodnotenia rozhodnutia,<sup>25</sup> no pomáhajú vidieť v ňom základ interpretácie článku XXI. Bol potvrdený sebahodnotiaci charakter bezpečnostnej výnimky a zástupcami štátov bol načrtnutý aj limitujúci faktor, ktorý videli v samotnom účele GATT.

V roku 1961 došlo k sporu Ghany s Portugalskom, ten však nebol predložený na posúdenie žiadnemu orgánu. Na dvanástom zasadnutí zmluvných strán GATT ghanský nacionalistický vodca označil každého účastníka dohody za jediného sudcu toho, čo je nevyhnutné pre ochranu jeho podstatných bezpečnostných záujmov.<sup>26</sup> Počas trvania problémov nedošlo k priamemu ohrozeniu Ghany, existovalo však ohrozenie mieru na celom africkom kontinente, čo analogicky znamenalo ohrozenie aj jej bezpečnostných záujmov, a tento argument stačil na odôvodnenosť ghanských sankcií voči Portugalsku. Hoci sa tým potvrdil samodefinujúci charakter výnimky, kontroverzný pohľad na ňu naďalej ostal.

O ďalších 20 rokov neskôr počas okupácie Falklandských ostrov Argentínou, Európske hospodárske spoločenstvo spolu s ďalšími štátmi uvalilo na Argentínu embargo a ako podklad pre toto svoje rozhodnutie použilo odkaz na základné právo poskytované článkom XXI GATT. V tomto prípade bola prijatá aj rezolúcia Bezpečnostnej Rady OSN,<sup>27</sup> no tá len konštatovala porušenie mieru, avšak v žiadnom jej ustanovení sa nespomína možnosť členských štátov OSN prijať opatrenia na zabezpečenie mieru, čo teda neumožňovalo krajinám dovolávať sa výnimky podľa písm. c) článku XXI GATT. Reprezentant EHS počas diskusie predniesol, že sa nevyžaduje na výkon tohto práva ani notifikácia, ani odôvodnenie alebo súhlas, samotný štát má teda postavenie sudcu v poslednej inštancii pri rozhodovaní o použití článku. A nie je ani možné, aby sa také rozhodnutie štátu, o tom čo je jeho národná bezpečnosť, spochybňovalo.<sup>28</sup> Brazílsky zástupca súhlasil s týmto tvrdením, ale upozornil, že Rada by mala omnoho hlbšie uvažovať

<sup>24</sup> Summary Record of the Twenty-Second Meeting CP.3/SR22 - II/28. Request of the Government of Czechoslovakia for a decision under Article XXIII as to whether or not the Government of the United States of America has failed to carry out its obligations under the Agreement through its administration of the issue of export licences. (cf. GATT/CP.3/23 and GATT/CP.3/38 and GATT/CP.3/39). [online] Dostupné na: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/49expres.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/49expres.pdf).

<sup>25</sup> Porovnaj: Schloemann, H.L. – Ohlhoff, S. „Constitutionalization“ and Dispute Settlement in the WTO: National Security as an Issue of Competence. In: *American Journal of International Law*. 1999, Vol. 93. Str. 433. HAHN, M.J. Vital Interests and The Law of GATT: An Analysis of GATT's Security Exception. In: *Michigan Journal of International Law*. 1991, Vol. 12. Str. 570. [online] Dostupné na: [http://www.academia.edu/5233363/VITAL\\_INTERESTS\\_AND\\_THE\\_LAW\\_OF\\_GATT\\_AN\\_ANALYSIS\\_OF\\_GATrS\\_SECURITY\\_EXCEPTION](http://www.academia.edu/5233363/VITAL_INTERESTS_AND_THE_LAW_OF_GATT_AN_ANALYSIS_OF_GATrS_SECURITY_EXCEPTION).

<sup>26</sup> Summary Record of the Twelfth Session. Doc. SR.19/12. 21 December 1961. Str. 196. [online] Dostupné na: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/SR/19-12.PDF>.

<sup>27</sup> Rezolúcia Bezpečnostnej Rady OSN S/RES/502 (1982) z 3. apríla 1982. [online] Dostupné na: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/502\(1982\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/502(1982)).

<sup>28</sup> GATT Analytical Index, str. 600-601.



o interpretácii článku, pričom v spojení s tým položil otázku, či konanie podľa článku XXI GATT vôbec spadá do rámca článku XXIII.<sup>29</sup> Tu vznikli prvé pochybnosti o jurisdikcii panelov GATT, a tiež otázka či je GATT vhodné fórum na diskusiu o obchodných opatreniach prijatých na ochranu národnej bezpečnosti. Po falklandskej kríze v roku 1982 zmluvné strany dospeli k riešeniu situácie – prijali rozhodnutie o formálnej interpretácii článku XXI. Na jej základe strany odporúčajú oznámiť prijatie opatrení podľa článku XXI GATT, aj napriek existujúcim opatreniam podľa tohto článku majú všetky strany naďalej všetky práva vyplývajúce z GATT a taktiež obsahuje možnosť strany požiadať o preskúmanie použitia článku,<sup>30</sup> bez pochybností o kompetencii konať. Hoci sa takéto odporúčanie dostalo do povedomia štátov, reálne k oznamovaniu sankcií ako opatrení podľa článku XXI GATT nedošlo.<sup>31</sup>

Interpretáciu článku XXI GATT dotvoril aj spor medzi USA a Nikaraguou. V rokoch 1985-1986 došlo k politickým nezhodám medzi týmito dvomi krajinami. Spojené štáty uvalili komplexné embargo na dovoz aj vývoz surovín. Nikaragua požiadala o preskúmanie týchto sankcií, podľa jej názoru taký malý národ, ako je ten nikaragujský, nemôže predsa ohroziť národné záujmy takého veľkého štátu ako je USA. USA argumentovali, že prijaté opatrenia boli nevyhnutné na ochranu bezpečnostných záujmov a ďalšiu argumentáciu postavili na nedostatku kompetencie panela GATT, pretože GATT sa do politických sporov nezapája a nie je vhodným miestom na ich vyriešenie. Poľsko naopak označilo GATT ako správne fórum na riešenie akéhokoľvek obchodného sporu. Československo pripomenulo opakujúce sa uvaľovanie sankcií na rôzne malé krajiny, ktoré boli neospravedliteľné nielen s pohľadu pravidiel GATT, ale rovnako nebolo v súlade s medzinárodnými pravidlami ekonomickej spolupráce. Tiež však poukázalo na fakt, že ak by sa USA podarilo v tomto prípade s jej argumentom uspieť, bol by to veľmi silný precedens a jednoduchý spôsob, akým by strany mohli v budúcnosti manévrovať pri odôvodňovaní neplnenia svojich záväzkov z GATT. Slovné spojenie *other emergency in international relations* je obsahovo príliš široké, a preto požiadavka na skutočnú súvislosť medzi národnou bezpečnosťou USA a prijatými obchodnými opatreniami by podľa Indie mala byť súčasťou dokazovania pravdivosti tvrdenia o ohrození podstatného bezpečnostného záujmu, čo sa však v tomto prípade nestalo, a preto podľa Indie jej akcie neboli v súlade s GATT.<sup>32</sup> Na stranu USA sa názorom o nekompetencii GATT rozhodovať politické spory priklonilo aj Európske spoločenstvo, pretože GATT nikdy nehrala

<sup>29</sup> Článok XXIII súvisí s možnosťou predložiť námietky alebo návrhy strane alebo stranám zmluvy v situáciách, kedy strana porušuje svoje záväzky z dohody, alebo ak ide opatrenia prijaté v rozpore s dohodou alebo v inej situácii, pričom ak nedôjde k vyriešeniu medzi zúčastnenými stranami, spor môže byť predložený zmluvným stranám na rozhodnutie. Minutes of Meeting - Held in the Centre William Rappard on 31 March 1982. 22 June 1982. C/M/157. Str. 12. [online] Dostupné na: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/C/M157.PDF>.

<sup>30</sup> Decision concerning on Article XXI of the General Agreement. L/5426. 2 December 1982. [online] Dostupné na: [http://www.wto.org/gatt\\_docs/english/SULPDF/91000212.pdf](http://www.wto.org/gatt_docs/english/SULPDF/91000212.pdf).

<sup>31</sup> Pri konštruovaní zmluvy GATS sa oznamovanie niektorých opatrení prijatých podľa článku XIV bis ukladá ako povinnosť. Tá môže byť vykonaná ako ex ante, tak aj ex post a aj keď nie je absolútna, je priamo zahrnutá do textu zmluvy.

<sup>32</sup> GATT Council, Minutes of Meeting. C/M/188, 28 June 1985. Str. 5, 8, 10, 11, 13. [online] Dostupné na: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/C/M188.PDF>.

rolu v riešení sporov podstatne viazaných na národnú bezpečnosť, rozhodovanie o nej tvorcovia GATT nechali na diskreícii každého zmluvného štátu.

Po mnohých rokovaníach a aj napriek blokácii zo strany USA však panel zasadol a pripustil vlastný limitovaný mandát podľa článku XXIII GATT. Konštatoval tiež, že aj keď GATT chráni národnú bezpečnosť každej zmluvnej strany, každý panel musí opatrne posudzovať váhu potrieb štátu proti udržiavaniu stabilných obchodných vzťahov. Okrem toho dospel k záveru, že embargo, ako také uložené Spojenými štátmi, bez ohľadu na ich oprávnenosť, boli v rozpore so základnými cieľmi GATT, a to s nediskrimináciou medzinárodného obchodu, tiež s požiadavkou odstraňovania prekážok v obchodovaní, s podporovaním rozvoja menej rozvinutých zmluvných strán a redukovanie neistoty v obchodných vzťahoch. Sám si na záver položil otázku, aké by boli následky, ak by bolo uznané, že výklad článku XXI je vyhradený výlučne našo odvolávajúcim sa zmluvným stranám, ako by zmluvné strany zabezpečili, že táto všeobecná výnimka všetkých povinností v rámci GATT nejde nad rámec alebo nesmeruje na iné účely, než ako sú uvedené v ustanovení, a či by sa tým neobmedzilo právo navrhovateľa podľa článku XXIII, ak by zmluvné strany predložili spor panelu na preskúmanie odvolania sa na bezpečnostnú výnimku, ktorý by v prípade vyhradenia výkladu zmluvným stranám nemal oprávnenie preskúmať dôvody odvolania sa na článok XXI.<sup>33</sup> Odpoveď nenašiel, no odporučil však zmluvným stranám, aby pri ďalšom uvažovaní o tejto veci v súlade s rozhodnutím o formálnej interpretácii článku XXI vzali do úvahy aj panelom položené otázky.

Posledný prípad odvolania sa na článok XXI GATT pred založením WTO bol zo strany Európskeho spoločenstva na začiatku 90.rokov. ES po neúspešných mierových vyjednávaniach uvalilo na Juhosláviu ekonomické sankcie, ktoré zasiahli takmer dve tretiny jej obchodu. Juhoslávia sa v žiadosti o prerokovanie obchodných opatrení zo strany ES nesnažila tvrdiť, že ES porušilo ustanovenia GATT, kládlo zmluvným stranám GATT skôr otázku, či existujú hranice opatrení politického charakteru, za ktorými by predstavovali prekážku pre plnenie základných cieľov GATT a či tieto opatrenia nevytvárajú nebezpečný precedens nepoznaný v praxi GATT.<sup>34</sup> ES uviedlo ako odpoveď na Juhosláviu položenú otázku, že hlavný a základný cieľ týchto opatrení je mier a čo sa týka využitia ustanovení článku XXI, Spoločenstvo ostáva verné princípu – „discretionary action does not mean arbitrary action.“<sup>35</sup> Juhoslávia reagovala argumentom, že opatrenia mária chápanie základného princípu nediskriminácie v medzinárodnom obchode a všetky sú v rozpore s viacerými ustanoveniami GATT ako aj nadväzujúcimi opatreniami, najmä však s článkami I a XXI GATT.<sup>36</sup> K ES sa neskôr pridali aj

<sup>33</sup> United States - Trade Measures Affecting Nicaragua. Report by the Panel. L/6053, 13 October 1986. Body 5.16-5.18. [online] Dostupné na: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/L6199/6053.PDF>.

<sup>34</sup> Trade Measures against Yugoslavia for Non-Economic Reasons - Communication from Yugoslavia. L/6945, 26 November 1991. Str. 2. [online] Dostupné na: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/L6999/6945.PDF>.

<sup>35</sup> Trade Measures against Yugoslavia for Non-Economic Reasons. Statement by the Delegation of the European Communities. L/6950, 10 December 1991. Str. 2. [online] Dostupné na: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/L6999/6950.PDF>.

<sup>36</sup> EEC - Trade Measures Taken for Non-Economic Reasons Recourse to Article XXIII:2 by Yugoslavia. DS27/2, 10 February 1992. Str. 2. [online] Dostupné na: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/DS/27-2.PDF>.

Spojené štáty a nakoniec Bezpečnostná Rada OSN prijala rezolúciu<sup>37</sup>, na základe ktorej všetci členovia OSN mohli prijať voči Juhoslávii sankcie na ochranu medzinárodného mieru a bezpečnosti. Následne na to ES rozšírilo pôvodný zoznam sankcií na ďalšie. Rezolúcia BR OSN by mohla odôvodniť argumentáciu ES založenú na skutočnosti plnenia medzinárodného záväzku podľa písm. c) článku XXI, a preto by prednosť záväzkov vyplývajúcich z Charty OSN odôvodňovala konanie v rozpore s GATT. Spoločenstvo síce v tomto spore, narozdiel od sporu medzi Nikaraguou a USA, už nenamietalo nedostatok jurisdikcie alebo aspoň nepoukazovalo na možné problémy súvisiace s preskúvaním tohto článku, no i napriek súhlasu Rady sa nepodarilo zriadiť panel. Prispel k tomu aj nejasný status právneho nástupníctva Juhoslovanskej republiky, ktorý spôsobil predčasné ukončenie sporu.<sup>38</sup> Hoci nedošlo k žiadnemu meritórnemu rozhodnutiu, opäť sa niektorou zmluvnou stranou GATT potvrdil samodefinujúci charakter článku XXI.

### 3.2 WTO interpretácia

V roku 1996 prezident Spojených štátov podpísal zákon označovaný ako Helms-Burton Act.<sup>39</sup> Jeho hlavným účelom bolo posilnenie medzinárodných sankcií voči Kube. Medzi týmito niekoľkými sankciami boli aj opatrenia smerujúce voči zahraničným jednotlivcom ale aj obchodným spoločnostiam, ktoré však sekundárne ovplyvnili aj obchodné spoločnosti na európskom kontinente. Problémom nebol samotný účel prijatých opatrení, ale extrateritoriálne účinky zákona, ktoré spôsobili postih iných štátov. ES preto požiadalo o konzultácie, pričom v tomto správaní Spojených štátov našlo rozpor nielen s ustanoveniami GATT, ale aj s GATS.<sup>40</sup> Voči argumentácii ES v žiadosti o vytvorenie panelu na preskúmanie týchto opatrení<sup>41</sup> USA odpovedali argumentom, že prijaté opatrenia sú ospravedlniteľné, keďže smerujú na ochranu ich podstatných záujmov bezpečnosti.<sup>42</sup> V spore s Nikaraguou použili Spojené štáty rovnaký argument, aj napriek tomu, že panel vtedy prijal rozhodnutie o porušení GATT. WTO po výmene argumentov oboch strán začala konať a zriadila panel podľa nových pravidiel na riešenie sporov.<sup>43</sup> Jeho právomoc ale spochybnili USA, spor podľa nich nebol zásadne obchodného charakteru, a teda panel nemal oprávnenie preskúmať porušenie práva WTO, lebo riešenie sporu pred panelom by mohlo nastoliť vážne ohrozenie pre túto novú organizáciu.<sup>44</sup> Podľa pravidiel pre urovnávanie sporov

<sup>37</sup> Rezolúcia Bezpečnostnej Rady OSN S/RES/757 (1992) z 30.mája 1992. [online] Dostupné na: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/1992.shtml>.

<sup>38</sup> GATT Analytical Index str. 604.

<sup>39</sup> H.R.927 Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996 (Enrolled Bill [Final as Passed Both House and Senate] - ENR). [online] Dostupné na: [http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c104:1:./temp/~c104LXejWB:e0:.](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c104:1:./temp/~c104LXejWB:e0:)

<sup>40</sup> United States - The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act. Request for Consultations by the European Communities. WT/DS38/1, 13 May 1996.

<sup>41</sup> United States - The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act - Request for the Establishment of a Panel by the European Communities WT/DS38/2, 8 October 1996.

<sup>42</sup> Dispute Settlement Body - Minutes of Meeting - Held in the Centre William Rappard on 16 October 1996. WT/DSB/M/24, 26 November 1996.

<sup>43</sup> Dohovor o pravidlách a postupoch pri urovnávaní sporov. Príloha 2 Dohody o založení Svetovej obchodnej organizácie (uverejnená pod č. 152/2000 Z.z.). (ďalej len Pravidlá)

<sup>44</sup> Dispute Settlement Body - Minutes of Meeting - Held in the Centre William Rappard on 16 October 1996. WT/DSB/M/24, 26 November 1996. Z pohľadu akademikov napr.: SPAGNOLE, J.A. Can Helms-Burton Be

(článok 23), narozdiel od GATT, ani jeden z účastníkov sporu by nemohol blokovat' tento proces. Pre obe strany, ktoré sa v minulosti už národnej bezpečnosti v sporoch dovoľovali, bola strategická nejednoznačnosť článku XXI skutočnou výhrou.<sup>45</sup> Medzi stranami došlo kurovnaniu sporu mimo WTO,<sup>46</sup> ale vážne následky, ktoré mohol panel rozhodnutím o merite veci v tomto spore spôsobiť, nenastali.<sup>47</sup> Ak by diplomatické rokovania neuspeli, panel by mohol aspoň posudzovať to, či má alebo nemá v obdobných sporoch právomoc na preskúmanie dôvodov odvolania sa na bezpečnostnú výnimku. ES dosiahlo Pyrrhovo víťazstvo, tento spor žiaden panel WTO nevyriešil, no konštantný prístup USA od sporu s Nikaraguou k odôvodňovaniu opatrení národnou bezpečnosťou naznačuje, že otázka použiteľnosti článku XXI a jeho limitov vyžaduje hlbšiu analýzu a širšiu interpretáciu.

#### 4. Interpretácia článku XXI a kompetenčné spory

Prax štátov pri výklade článku XXI potvrdzuje jeho samodefinujúci charakter. Konania pred panelmi GATT/WTO len v dvoch prípadoch skončili rozhodnutím, pričom iba jedno z nich bolo zmluvnými stranami prijaté. V spore medzi Československom a USA jednoznačne aj panel potvrdil že bezpečnostná výnimka je výnimkou zo všetkých pravidiel GATT, ktorou disponujú zmluvné strany, a preto nemohol konštatovať porušenie povinností vyplývajúcich z GATT. Až v ďalších konaniach panel dospel k záveru, že právo rozhodnúť o obsahu pojmu národnej bezpečnosti je síce v moci štátov, no tento záver nemožno absolutizovať, pretože je potrebné rozhodnutia štátov limitovať aspoň cieľmi a účelom GATT/WTO. Priznal tiež, že nie každé konanie sa dá odôvodniť národnou bezpečnosťou, no odpoveď na otázku o jej hraniciach ponechal štátom.

Okrem otázky o tom, ako článok XXI interpretovať, vznikla počas riešenia sporov aj otázka, kto tento článok môže interpretovať – či sú to len štáty alebo má právomoc preskúmať dôvodnosť odvolania sa na bezpečnostnú výnimku aj panel v zmysle ustanovení GATT (najmä článku XXIII), resp. pravidiel urovnávania sporov po založení WTO. Štáty považujú národnú bezpečnosť za ich výhradnú záležitosť, ktorá sa v niektorých otázkach týka viac politiky než obchodných vzťahov upravených právom WTO. Štáty ďalej rozvíjajú tento argument tým, že ak sa problém medzi štátmi dotýka obchodných záležitostí len okrajovo, potom nemá panel dostatok jurisdikcie, aby mohol konať a skúmať, či porušenie práva je možné odôvodniť článkom XXI a vlastne aj o tom, či na riešenie takýchto sporov

---

Challenged under WTO? In: *Stetson Law Review*. 1998, Vol. 27. Str. 1313- 1340. [online] Dostupné na: <http://www.stetson.edu/law/lawreview/media/can-helms-burton-be-challenged-under-wto.pdf>. Welke, B. GATT and NAFTA v. The Helms-Burton Act: Has the United States Violated Multilateral Agreements? In: *Tulsa Journal of Comparative and International Law*. 1997, Vol. 4, No. 2. Str. 361-378. [online] Dostupné na: <http://digitalcommons.law.utulsa.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1147&context=tjcl>.

<sup>45</sup> Alford, R.P. The Self-Judging WTO Security Exception. In: *Utah Law Review*. 2011, No. 3. Str. 720. [online] Dostupné na: <http://epubs.utah.edu/index.php/ulr/article/viewFile/639/460>.

<sup>46</sup> European Union-United States: Memorandum of Understanding Concerning the U.S. Helms-Burton Act and the U.S. Iran and Libya Sanctions Act, April 11, 1997, 36 I.L.M. 529, 530 (1997).

<sup>47</sup> Lindsey, P. The Ambiguity of GATT Article XXI: Subtle Success or Rampant Failure? In: *Duke Law Journal*. 2003, Vol. 52. Str. 1306. [online] Dostupné na: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1192&context=dlj>

má v rámci pravidiel GATT/WTO oprávnenie. Tento argument podporuje aj samodefinujúci charakter článku XXI potvrdený aj praxou štátov.

Do roku 1994, kedy štáty riešili spory len v zmysle článkov XXII a XXIII GATT. Dnes majú členovia WTO povinnosť<sup>48</sup> pri porušení záväzkov z dohôd postupovať pri urovnávaní sporov v súlade s pravidlami a postupmi upravenými dohovorom o založení WTO, ktoré z týchto dvoch ustanovení vychádzajú. Pravidlá nasvedčujú, že orgány WTO na riešenie sporov majú jurisdikciu, no samodefinujúca povaha ustanovenia, ako aj politický charakter sporov zahŕňajúcich odvolanie sa na článok XXI, však jurisdikciu orgánov v obchodných sporov dotýkajúcich sa bezpečnosti oslabujú. Práve obmedzený rozsah problémov, ktoré môžu v rámci všetkých dohôd tvoriacich právo WTO nastať, limituje aj jurisdikciu orgánov určených na ich riešenie. Politický a samodefinujúci charakter bezpečnostnej výnimky vedie štáty skôr k neformálnemu diplomatickému riešeniu sporov, a v prípade úspechu konzultácií alebo zmierovacieho konania nemusí nevyhnutne dôjsť k ustanoveniu panelu. Štáty sa tak „vyhnú“ záväznému rozhodnutiu zo strany orgánov organizácie, a rovnako aj možným precedensom, ktoré také rozhodnutie môže priniesť. Možno práve táto nejednoznačnosť bezpečnostnej výnimky chráni základný účel WTO a podporuje multilaterálny systém obchodovania.

## 5. Vzťah bezpečnostnej výnimky k okolnostiam vylučujúcim protiprávnosť

Ustanovenia článku XXI GATT teda umožňujú zmluvnej strane za určitých výnimočných okolností neplniť svoje povinnosti vyplývajúce zo zmluvy. Rovnakú úlohu vo všeobecnom medzinárodnom práve plnia okolnosti vylučujúce protiprávnosť. Možno si teda položiť otázku, či práve GATT (GATS alebo TRIPS) zakladá svojím obsahom *lex specialis* vo vzťahu k všeobecným pravidlám, resp. vo všeobecnosti ako treba chápať ich vzťah.<sup>49</sup> Keďže medzinárodné právo rozširuje svoju pôsobnosť na rozličné oblasti, vedú sa v právnej vede diskusie o tom, či právo WTO spĺňa požiadavky špeciálneho právneho režimu alebo či je to režim uzatvorený,<sup>50</sup> a táto diskusia sa najviac prejavuje v otázkach o následkoch porušenia medzinárodných záväzkov. Inštitucionálny mechanizmus WTO je spojený aj s priamym uplatňovaním a vynucovaním jej vlastných pravidiel, podľa ktorých v prípade porušenia záväzkov budú postupovať v súlade s jej pravidlami a postupmi na riešenie sporov. Pravidlá však neobsahujú normu o tom, aké právo sa má pri interpretácii použiť, ani výslovnú derogáciu všeobecných pravidiel o zodpovednosti, preto nie je možné vylúčiť ich subsidiárne, aj keď len minimálne, aplikovanie.

<sup>48</sup> Pauwelyn, J. *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to other Rules of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Str. 451.

<sup>49</sup> Pozri napr. Pauwelyn, J. The Role of International Law in the WTO: How Far Can We Go? In: *American Journal of International Law*. 2001, Vol. 35. [online] Dostupné na: [http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1065&context=faculty\\_scholarship](http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1065&context=faculty_scholarship).

<sup>50</sup> Pozri napr. Šturma, P. Speciálni zmluvní režimy zodpovednosti a donucení v medzinárodnom ekonomickém právu. In: *Právnik*. 2013, Vol. 152, No. 4. Str. 313-328.; Simma, B. – Pulkowski, D. *Leges speciales* and Self-Contained Regimes. In: Crawford, J. – Pellet, A. – Olleson, S. *The Law of International Responsibility*. Oxford, Oxford University Press, 2010. Str. 139-164.; PAUWELYN, J. *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to other Rules of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 522 str.

Niektoré všeobecné výnimky by sa dali pomerne ťažko aplikovať na obchodnoprávne vzťahy v rámci práva WTO. Tieseň, ktorá sa viaže na ochranu ľudských životov, je veľmi ťažko aplikovateľná na mimoriadne situácie v medzinárodnom obchode. Neefektívne však môže byť aj odvolávanie sa na súhlas štátu, voči ktorému boli prijaté nepriaznivé opatrenia. Osobitným prípadom môže byť sebaobrana, v prípade ktorej panel vylúčil preskúmanie platnosti odvolania sa na bezpečnostnú výnimku, práve z dôvodu sebaobrany ako reakcii na agresiu, ktorá bola preukázaná v konaní pred Medzinárodným súdnym dvorom.<sup>51</sup>

## 6. Bezpečnostná výnimka vs. stav núdze

Okolnosť vylučujúca protiprávnosť jazykom najbližšie k bezpečnostnej výnimke podľa článku XXI GATT je núdza. V zmysle návrhov článkov o zodpovednosti úspešne odvolanie sa ňu vyžaduje kumulatívne splnenie podmienok – je to jediná možnosť pre štát/MO ako ochrániť pred závažným a bezprostredným nebezpečenstvom vlastný podstatný záujem alebo záujem celého medzinárodného spoločenstva a že toto konanie závažným spôsobom nepostihne podstatné záujmy iných subjektov alebo medzinárodného spoločenstva ako celku a nakoniec, že nebolo možné reálne využiť iné opatrenie na ochranu tohto podstatného záujmu. Jednou z podmienok je ochrana podstatného záujmu, pričom aj preňho sa vyžaduje splnenie podmienok – záujem musí byť v danom prípade rozhodujúci a existujúci, musí závisieť od konkrétnej situácie, preto nemôže byť jednoznačne a definitívne definovaný.<sup>52</sup> Núdza má veľmi striktné limity, a preto je ťažké sa jej v praxi dovoliť. Komentár k návrhu článkov hovorí o možnosti subsumovať pod takýto druh záujmu aj ekonomické problémy. Tu si však znova môžeme položiť otázku vzájomného vzťahu článku XXI GATT a tejto okolnosti vylučujúcej protiprávnosť. Bezpečnostné výnimky v rámci práva WTO tiež poskytujú členom ospravedliteľný dôvod na neplnenie záväzkov z neho vyplývajúcich. V týchto ustanoveniach výslovne nenájdeme odkaz na núdzu. Národná bezpečnosť ako pojem má omnoho širší rozsah, než samotná núdza. Možno ju vidieť v súvislosti s opatreniami, ktoré štát považuje za nevyhnutné na ochranu jeho podstatných bezpečnostných záujmov alebo v prípade mimoriadnych situácií v medzinárodných vzťahoch. Jedno z rozhodnutí WTO priznáva, že medzinárodné právo sa aplikuje všeobecne na vzťahy medzi členmi WTO, za podmienky, že sa dohôd nevyplývajú iné pravidlá.<sup>53</sup> Ak teda označíme systém GATT/WTO v zmysle návrhov článkov o zodpovednosti ako *lex specialis*, potom je bezpečnostná výnimka jedinou možnou cestou, ako môže štát legitímne ospravedlniť neplnenie svojich záväzkov vyplývajúcich z práva WTO. Keďže však chýba hlbšia analýza ustanovení článku XXI v rámci rozhodovacej činnosti WTO, bolo by možné na

<sup>51</sup> United States - Trade Measures Affecting Nicaragua. Report by the Panel. L/6053, 13 October 1986. Bod 5.2. [online] Dostupné na: <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/L6199/6053.PDF>.

<sup>52</sup> Crawford, J. Second Report on State Responsibility. International Law Commission, 51st Session. U.N. Doc. A/CN.4/498/Add.2 (1999). Str. 30.

<sup>53</sup> „Customary international law applies generally to the economic relations between the WTO Members. Such international law applies to the extent that the WTO treaty agreements do not “contract out” from it.“ Korea - Measures Affecting Government Procurement - Report of the Panel. WT/DS163/R 1 May 2000. Bod VII.4.

vyplnenie medzier práva WTO využiť niektoré podmienky pre núdzu pri interpretácii bezpečnostnej výnimky.

## 7. Bezpečnostná výnimka vs. protiopatrenia

Na príklade posledných udalostí možno analyzovať vzťah bezpečnostnej výnimky a protiopatrení ako okolnosti vylučujúcej protiprávnosť. Sankcie Európskej Únie a USA voči Rusku v dôsledku jeho zapojenia sa do krízy na Ukrajine by mohli spĺňať podmienky porušenia ako všeobecného medzinárodného práva, tak aj práva medzinárodného obchodu. Opatrenia smerované už aj na ruské banky a ruský ropný priemysel ako unilaterálne sankcie ekonomického charakteru môžu byť v rozpore so základnými princípmi Charty OSN (zásadu neintervencie, zásada zvrchovanej rovnosti, etc.), ale mohli by byť EÚ ako aj USA prezentované aj ako protiopatrenia, teda ako okolnosť vylučujúca protiprávnosť konania podľa návrhov článkov.<sup>54</sup> Ak by však došlo k Ruskom avizovanému začatiu konania<sup>55</sup> aj v rámci WTO systému riešenia sporov, mohli by žalované strany namietat', že tieto ich opatrenia boli vykonávané v súlade s článkom XXI GATT, resp. článkom XIV *bis* GATS.

Na to, aby sa konanie štátu/MO mohlo označiť ako protiopatrenie je nevyhnutné kumulatívne splnenie niekoľkých podmienok – protiopatrenia majú byť krajným prostriedkom, nezasahujú tretí subjekt, musia mať dočasný charakter, pričom umožňujú návrat k riadnemu plneniu medzinárodných záväzkov, čím spĺňajú podmienku reverzibility, ďalej nemajú byť trestom za protiprávne konanie, ale musia spĺňať podmienku proporcionality. Ide o jednostranné rozhodnutie štátu alebo medzinárodnej organizácie, ak jej také konanie dovoľujú vlastné vnútorné pravidlá. V článku 22 Pravidiel pre urovnávanie sporov právo WTO upravuje akýsi ekvivalent pre protiopatrenia v rámci obchodných vzťahov regulovaných prostredníctvom dohôd. Článok 23 Pravidiel, v zmysle jeho interpretácie, zabráňuje členom v unilaterálnom riešení ich sporov.<sup>56</sup> Znamená to teda, že vylučuje použitie protiopatrení členmi WTO v situáciách, ktoré sa dotýkajú rámca vzťahov upravených právom WTO a priznávajú im právo zakročiť podľa vlastných pravidiel. Opäť možno konštatovať, že právo WTO je *lex specialis* vo vzťahu k všeobecným zodpovednostným pravidlám, a teda platí, že špeciálne pravidlo preváži to všeobecné. Avšak judikatúra WTO na vyplňanie medzier už teraz využíva niektoré prvky charakteristické pre protiopatrenia, napr. princíp proporcionality,<sup>57</sup> či podmienku vhodnosti protiopatrení.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Protiopatreniam je v rámci návrhov článkov o zodpovednosti venovaná osobitná kapitola. DASRIWA články 49-54, DARIO články 51-57.

<sup>55</sup> Tlačové správy [online] dostupné na: <http://rt.com/business/187432-wto-russia-sanctions-ulyukaev/>, <http://rt.com/business/188772-sanctions-russia-protect-economy-putin/>,

<sup>56</sup> United States - Sections 301-310 of the Trade Act of 1974 - Report of the Panel. WT/DS152/R. 22 December 1999.

<sup>57</sup> European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas. Recourse to Arbitration by the European Communities under Article 22.6 of the DSU. Decision by the Arbitrators. WT/DS27/ARB. 9 April 1999. Bod. VI.11.

<sup>58</sup> Brazil - Export Financing Programme for Aircraft - Recourse to Arbitration by Brazil under Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM Agreement - Decision by the Arbitrators. WT/DS46/ARB. 28 August 2000. Bod III.18.

## Záver

V príspevku sme sa snažili priblížiť charakter bezpečnostnej výnimky a na jej interpretácii poukázať na nejasné limity chápania jej základného prvku – národnej bezpečnosti, resp. podstatných bezpečnostných záujmov štátu. Interpretácia článku cez panely a prax štátov potvrdzujú samodefinujúci charakter bezpečnostnej výnimky. Štátom takáto samohodnotiaci povaha výnimky vyhovuje, pretože jej nejednoznačnosť vplýva aj na jurisdikciu orgánov určených na riešenie sporov. Hoci existujú pravidlá a postupy pri urovnávaní sporov, pre štáty je v tomto prípade efektívnejšia diplomatická cesta než zásah tretej strany.

Bezpečnostná výnimka je často dvojsečnou zbraňou. Zatiaľ čo pre zainteresované strany je výhodným mechanizmom úniku od zodpovednosti za protiprávne konanie, v práve medzinárodného obchodu je jej základný predpoklad, koncept národnej bezpečnosti, zatiaľ bez viditeľných hraníc. Všeobecné medzinárodné právo tiež ponúka možnosť ako legitímne odôvodniť neplnenie medzinárodných záväzkov. Tieto všeobecné výnimky z poctivého plnenia povinností nie sú veľmi v judikatúre WTO reflektované, no po obsahovej stránke ponúkajú okolnosti vylučujúce protiprávnosť návrhy potenciálne riešenia.

Aj keď právo WTO označíme termínom *lex specialis*, je zjavné, že všeobecné pravidlá medzinárodného práva obohacujú a dotvárajú pravidlá a právo WTO. Sama judikatúra uznáva, že právo WTO nemôže byť vykladané v úplnej izolácii od medzinárodného práva.<sup>59</sup> Definovanie pojmov môže byť ponechané na štáty, no objektívne limity národnej bezpečnosti musí určiť rozhodovacou činnosť svojich panelov WTO. Tieto hranice vytvára dobromyseľnosť pri výklade pojmov, ktorú rešpektujú aj panely pri svojom rozhodovaní.<sup>60</sup> Rovnako však hranice možno zabezpečiť aj aplikovaním testu proporcionality opatrení vo vzťahu k ohrozeniu národnej bezpečnosti.

<sup>59</sup> United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline. Report of the Appellate Body. WT/DS2/AB/R. 29 April 1996. Str.17.

<sup>60</sup> „The Panel must apply customary rules of interpretation of public international law, as set out in Articles 31 and 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (1969). As expressed in Article 31.1 of that Convention, the fundamental rule is that “[a] treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in light of its object and purpose.” European Communities – Measures Affecting Trade in Commercial Vessels. WT/DS301/R. 22 April 2005. Bod VII.3.



## MEDZINÁRODNÉ SANKCIE V ČINNOSTI EÚ: VLASTNÉ SANKCIE<sup>1</sup>

Lubica Gregová Širicová

Európska únia na dosahovanie cieľov spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky využíva rôzne druhy sankcií namierených voči tretím štátom alebo jednotlivcom (fyzickým a právnickým osobám). Môžeme pritom rozlišovať dve rozličné situácie. Po prvé, Európska únia prostredníctvom svojich právnych nástrojov implementuje sankcie, o ktorých rozhodla Bezpečnostná rada OSN. Po druhé, Európska únia ukladá sankcie na základe vlastného uváženia. Tento príspevok sa zameriava na druhú kategóriu, teda na vlastné (autonómne) medzinárodné sankcie v činnosti Európskej únie, ktoré predstavujú významnú časť prijímaných sankčných opatrení. Na zozname aktuálne uplatňovaných sankcií sa nachádza 33 sankčných režimov, z ktorých prevažnú časť tvoria práve vlastné sankcie Európskej únie.<sup>2</sup> K autonómnym sankciám pristupuje Európska únia napríklad vtedy, ak ich prijatie (by) nebolo úspešné na pôde Bezpečnostnej rady OSN, či už preto, že smerujú voči stálemu členovi Bezpečnostnej rady OSN<sup>3</sup> alebo z iného dôvodu chýba v Bezpečnostnej rade OSN k daným sankciám vôľa. Vyskytujú sa tiež situácie zmiešaných sankčných režimov, keď Európska únia k implementovaným sankciám Bezpečnostnej rady OSN dopĺňa prísnejšie obmedzenia alebo ďalšie osoby na tzv. čierne zoznamy daného sankčného režimu<sup>4</sup> (proces bol označený aj ako „pozlátanie sankcií“<sup>5</sup>).

V príspevku sa na úvod zamyslíme nad tým, pod akú kategóriu opatrení v zmysle medzinárodného práva patria vlastné sankcie Európskej únie. Bude nás zaujímať, aké limity vyplývajú pre sankčné aktivity regionálnej organizácie z univerzálneho medzinárodného práva.

### 1. Právny základ autonómnych sankcií EÚ z pohľadu medzinárodného práva

Vlastné sankcie Európskej únie sú opatreniami, ktoré regionálna organizácia ukladá s úmyslom sankcionovať tretie (nečlenské) štáty, prípadne jednotlivcov. Cieľom opatrení je pod tlakom sankcie zmeniť správanie subjektu tak, aby upustil od konania, ktoré je v rozpore s medzinárodným právom. Opatrenia, ktoré ukladá Európska únia, majú značnú výhodu v tom, že únia ako celok je schopná pôsobiť väčšou ekonomickou a politickou silou ako jej členské štáty jednotlivo. Samotné opatrenia spočívajú najčastejšie v rôznych druhoch obmedzení obchodu s daným

<sup>1</sup> Mgr. Lubica Gregová Širicová, Ústav európskeho práva a oddelenie medzinárodného práva, Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Príspevok je spracovaný v rámci riešenia projektu APVV-0823-11 „Regionalizmus a jeho prínos pre všeobecné medzinárodné právo“.

<sup>2</sup> Vychádzame z údajov zverejnených Európskou komisiou v dokumente „Restrictive measures in force (Article 215 TFEU)“, ktorý bol aktualizovaný k 2.9.2014. Dostupné na: [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf). Prehľadne sú sankčné režimy aktualizované i na stránke <http://europeansanctions.com/>.

<sup>3</sup> Európska únia takto prijala sankčné režimy voči Číne a Rusku.

<sup>4</sup> Napr. sankčné režimy voči Iránu a Kórejskej ľudovodemokratickej republike.

<sup>5</sup> Taylor, B.: *Sanctions as Grand Strategy*. Adelphi Paper No. 411, International Institute for Strategic Studies. London: Routledge, 2010. Cit. podľa Portela, C.: *The EU's Use of "Targeted" Sanctions. Evaluating effectiveness*. CEPS Working Document No. 391/March 2014. Dostupné na: <http://www.ceps.eu>.

štátom, ale majú aj podobu zmrazovania finančných prostriedkov fyzických a právnických osôb či obmedzení cestovania.

Nejedná sa teda o opatrenia, ktorými medzinárodná organizácia sankcionuje svoje členské štáty za nedodržanie záväzkov vyplývajúcich z členstva v danej organizácii. Nesmerujú dovnútra, ale naopak, navonok voči tretiemu štátu alebo inému subjektu. Pre uvedenú situáciu právna veda používa rôznorodú terminológiu. Nejednotnosť terminologického prístupu ilustruje Dawidowicz 8 rôznymi pomenovaniami abstrahovanými z literatúry: kolektívne protiopatrenia, protiopatrenia voči tretím štátom, protiopatrenia všeobecného záujmu, viacstranné sankcie, viacstranné protiopatrenia, solidárne opatrenia, protiopatrenia *omnium*, koordinované protiopatrenia.<sup>6</sup> Viacerí autori uvažujú najmä nad tým, kedy je pojem „protiopatrenia“ priliehavým označením sankčných opatrení.<sup>7</sup> Pochybnosti majú svoj pôvod v samotnom zakotvení koncepcie protiopatrení v Návrhu článkov o zodpovednosti štátov za protiprávne správanie (ďalej aj len „Návrh“).<sup>8</sup>

## 2. Protiopatrenia v zmysle článku 49 Návrhu

V článku 49 ods. 1 Návrhu sa ako základná charakteristika protiopatrení uvádza: *„Poškodený štát môže voči štátu zodpovednému za medzinárodne protiprávne správanie siahnuť iba k takým protiopatreniam, cieľom ktorých je donútiť ho k splneniu záväzkov podľa druhej časti.“* K protiopatreniu teda primárne môže siahnuť subjekt, ktorý bol medzinárodne protiprávnym konaním štátu poškodený. Jedným dychom je potrebné dodať, že hoci sa v Návrhu vyslovene hovorí o tom, že k protiopatreniu môže siahnuť štát, Komisia pre medzinárodné právo neskôr usúdila, že Návrh môže byť *„analogicky aplikovaný na vzťah medzi zodpovedným štátom a medzinárodnou organizáciou“*, a to tak v otázke okolností vylučujúcich protiprávnosť, obsahu medzinárodnej zodpovednosti alebo uplatňovania medzinárodnej zodpovednosti štátov. Stalo sa tak v komentári k článku 1 Návrhu článkov o zodpovednosti medzinárodných organizácií.<sup>9</sup> Samotný Návrh článkov o zodpovednosti medzinárodných organizácií sám o sebe pokrýva len „pasívnu“ stránku zodpovednosti medzinárodných organizácií (zodpovednosť medzinárodných organizácií za protiprávne správanie), nie „aktívnu“ stránku (kedy môže medzinárodná organizácia vyvodzovať zodpovednosť podľa medzinárodného práva).

<sup>6</sup> Dawidowicz, M.: Public Law Enforcement without Public Law Safeguards? An Analysis of State Practice on Third-Party Countermeasures and their Relationship to the UN Security Council. In: British Yearbook of International Law, 77 (2007), s. 333.

<sup>7</sup> Napr. Pellet, A., Miron, A.: Sanctions. In: Wolfrum, R.: Max Planck Encyclopedia of Public International Law Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 11; Sicilianos, L.-A.: Countermeasures in Response to Violations of Obligations Owed to the International Community. In: Crawford, J., Pellet, A., Olleson, S.: The Law of International Responsibility. New York: Oxford University Press, 2010, s. 1145.

<sup>8</sup> Návrh článkov Komisie pre medzinárodné právo o zodpovednosti štátov za protiprávne správanie pripojený ako príloha rezolúcie Valného zhromaždenia OSN č. 56/83 z 28. januára 2002.

<sup>9</sup> Návrhu článkov Komisie pre medzinárodné právo o zodpovednosti medzinárodných organizácií s komentárom, ktorý bol prijatý v roku 2011 a predložený Valnému zhromaždeniu (A/66/10), str. 6 ods. 10.

Analogicky teda k protioopatreniu môže siahnuť medzinárodná organizácia, ktorá je poškodená medzinárodne protiprávnym konaním štátu.<sup>10</sup> Zreteľne pôjde napríklad o situáciu, keď tretí štát poruší bilaterálnu zmluvu, ktorú uzatvoril s Európskou úniou. V reakcii na to Európska únia ako poškodený subjekt prijme protioopatrenie – prestane voči štátu porušiteľovi plniť iný medzinárodný záväzok. Máme za to, že nie je dôvod, aby sa v danom prípade analogicky neaplikovali materiálne a procesné podmienky protioopatrení.<sup>11</sup>

### 3. Zákonné opatrenia v zmysle článku 54 Návrhu

Mnohé zo sankčných režimov prijatých Európskou úniou však nie sú odôvodnené tým, že ich uplatňuje Európska únia ako poškodený subjekt. Uvedený postup by bolo možné subsumovať pod článok 54 Návrhu: *„Táto kapitola nie je na ujmu právu žiadneho štátu podľa článku 48 ods. 1 dovolávať sa zodpovednosti iného štátu, prijímať voči nemu zákonné opatrenia na zastavenie porušovania medzinárodného záväzku a na náhradu škody v záujme poškodeného štátu alebo užívateľov porušeného záväzku.“* V článku 48 ods. 1 Návrhu sa uvádzajú dve situácie, keď sa štát, ktorý nie je poškodený, môže dovolávať zodpovednosti iného štátu: pokiaľ *„porušeným záväzkom je viazaná skupina štátov vrátane toho, ktorý sa zodpovednosti dovoľáva, pričom tento záväzok bol prijatý na ochranu kolektívneho záujmu skupiny štátov“* alebo *„štát bol porušeným záväzkom zaviazaný voči medzinárodnému spoločenstvu ako celku.“*

Analogicky, hoci medzinárodná organizácia nie je protiprávnym konaním poškodená, mala by mať možnosť pristúpiť k opatreniam voči štátu pri porušení záväzku prijatého na ochranu kolektívneho záujmu alebo záväzku voči medzinárodnému spoločenstvu ako celku. Kontroverzie ohľadne označenia tohto postupu prameňa z toho, že hoci je článok 54 zaradený do kapitoly nazvanej „Protioopatrenia“, samotný článok nesie názov „Opatrenia prijaté iným ako poškodeným štátom“ a hovorí o „zákonných opatreniach“ (resp. opatreniach v súlade s medzinárodným právom – „lawful measures“). K opatrnosti ohľadne označenia podnecuje samotná Komisia pre medzinárodné právo. Vo svojom komentári k článku 54 v ods. 6 uvádza, že v čase prijímania Návrhu bol stav medzinárodného práva ohľadne prijímania protioopatrení v kolektívnom alebo všeobecnom záujme nejasný. Prax štátov bola zriedkavá a týkala sa limitovaného počtu štátov. Príslušný článok preto podľa Komisie naschvál používa pojem zákonné opatrenia namiesto pojmu protioopatrenia, aby sa tak nevytlúčil žiadny budúci postoj štátov k opatreniam, ktoré budú prijímané iným ako poškodeným štátom na ochranu kolektívneho záujmu alebo záujmu medzinárodného spoločenstva ako celku.<sup>12</sup> Formulácia článku 54 v spojitosti

<sup>10</sup> Tak Cujo, E.: *Invocation of Responsibility by International Organizations*. In: Crawford, J., Pellet, A., Olleson, S.: *The Law of International Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2010, s. 969.

<sup>11</sup> K podmienkam protioopatrení pozri Klučka, J.: *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*. Druhé doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 214-220.

<sup>12</sup> Komentár Komisie pre medzinárodné právo k článku 54 Návrhu článkov o zodpovednosti štátov za protiprávne správanie, ktorý bol prijatý v roku 2001 a predložený Valnému zhromaždeniu (A/56/10),

s článkom 48 vzbudila značný záujem akademickej obce.<sup>13</sup> V súčasnosti je možné konštatovať, že od prijatia Návrhu v roku 2001 výrazne narástol počet opatrení prijímaných v zmysle článku 54 Návrhu. K uvedenému prispieva svojou činnosťou i Európska únia. V rámci jej autonómnych sankčných režimov je možné sledovať, nakoľko sú odôvodnenia, ktoré uvádza pre prijímanie opatrení voči tretím štátom, v súlade s predpokladmi článku 48 Návrhu.

#### 4. Závazky v zmysle článku 48 Návrhu

Článok 54 odkazuje na článok 48 ods. 1 Návrhu ohľadne určenia typov záväzkov, pri ktorých štát (medzinárodná organizácia) môže uplatniť opatrenia voči inému štátu, hoci sám nie je jeho konaním poškodený. Podľa písmena a) môže ísť o záväzok, ktorým je viazaná skupina štátov vrátane toho, ktorý sa zodpovednosti dovoľáva, pričom tento záväzok bol prijatý na ochranu kolektívneho záujmu skupiny štátov. Podľa písmena b) sa jedná o záväzok, ktorým bol štát porušiteľ zaviazaný voči medzinárodnému spoločenstvu ako celku. Vodítkom pre interpretáciu takto špecifikovaných záväzkov je komentár Komisie pre medzinárodné právo.

V bode 8 komentára k článku 48 Komisia uvádza, že záväzky podľa písmena a) majú byť „kolektívne záväzky“, teda musia sa uplatňovať medzi skupinou štátov a byť založené v kolektívnom záujme. Môžu sa napríklad týkať životného prostredia alebo bezpečnosti regiónu (napr. regionálna zmluva o jadrovom odzbrojení alebo regionálny systém ochrany ľudských práv). Pod uvedeným netreba chápať iba dohody vytvorené výhradne v záujme členských štátov, ale v širšom slova zmysle aj dohody vytvorené skupinou štátov v rámci širšieho spoločného záujmu. Analogicky aplikujúc tento výklad na medzinárodnú organizáciu, mohla by Európska únia aplikovať opatrenia voči tretím štátom, ak ona samotná je zúčastnená na istom kolektívnom (napríklad regionálnom) záväzku, do ktorého bolo zasiahnuté iným štátom, pričom Európska únia samotná by nebola priamo poškodená.

Čo sa týka záväzkov podľa článku 48 písmena b), Komisia pripomína, že v prípade *Barcelona Traction* z roku 1970 uskutočnil Medzinárodný súdny dvor „zásadné rozlíšenie“ medzi záväzkami, ktoré má štát voči jednotlivým štátom a tými, ktoré má „voči medzinárodnému spoločenstvu ako celku“. Čo sa tých druhých v poradí, vzhľadom na dôležitosť dotknutých práv, u všetkých štátov je prítomný záujem na ich ochrane; sú to záväzky *erga omnes*. Súd zároveň ako príklady uviedol „zákaz aktu agresie a genocídiá“ a „princípy a pravidlá týkajúce sa základných ľudských práv, vrátane ochrany pred otroctvom a rasovou diskrimináciou.“ V prípade *Východný Timor* k tomuto zoznamu Súd pridal právo národov na sebaurčenie.

<sup>13</sup> Pozri napr. v rámci publikácie Crawford, J., Pellet, A., Olleson, S.: *The Law of International Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2010; konkrétne Lesaffre, H.: *Circumstances Precluding Wrongfulness in the ILC Articles on State Responsibility: Countermeasures* (s. 469-473), Gaja, G.: *States Having an Interest in Compliance with the Obligation Breached* (s. 957-964), Sicilianos, L.-A.: *Countermeasures in Response to Violations of Obligations Owed to the International Community* (s. 1137-1148) a tam citovanú literatúru.

## Záver

Vlastné (autonómne) sankcie predstavujú významný nástroj spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky Európskej únie a v ostatných dvoch dekádach sledujeme konštantný nárast ich využívania. V príspevku sme prezentovali analýzu právneho základu autonómnych sankcií regionálnej medzinárodnej organizácie z pohľadu medzinárodného práva. Poukázali sme terminologické otázky spojené s označovaním takých sankčných opatrení, ktoré neprijíma štát resp. medzinárodná organizácia z pozície poškodeného daným protiprávnym konaním. Dôvod pochybností súvisí s tým, že v čase prijatia Návrhu článkov o zodpovednosti medzinárodných organizácií nebolo zreteľné, či medzinárodné právo povoľuje štátom (a už vôbec medzinárodným organizáciám) protiopatrenia s uvedeným charakterom prijímať. Môžeme postulovať záver, že nie je až tak podstatné, či príslušné opatrenia označíme ako zákonné opatrenia alebo protiopatrenia. Významnejším momentom je pre štáty a medzinárodné organizácie limitácia v článku 48 Návrhu. V prípade, že Európska únia nie je porušením medzinárodného záväzku priamo poškodená, tak by mali byť sankčné opatrenia namierené voči porušeniu kolektívneho záujmu alebo záväzku *erga omnes*, čo sa by sa malo adekvátne odraziť v kvalifikácii dôvodu pre uloženie sankcie.

## VÝKON SANKCIÍ BEZPEČNOSTNEJ RADY OSN PROSTREDNÍCTVOM MECHANIZMOV EURÓPSKEJ ÚNIE: REGIONALIZMUS V SLUŽBE OSN?<sup>1</sup>

Adam Giertl

### Úvod

Mechanizmus ukladania sankcií je jednou z osobitostí medzinárodného práva. Systém sankcií sa aj v súčasnosti opiera predovšetkým o svojpomoc.<sup>2</sup> Problematika medzinárodných sankcií má navyše nie len právnu povahu ale zasahuje aj do sféry medzinárodnej politiky – politický význam medzinárodných sankcií nemožno pri uvažovaní o medzinárodných sankciách prehliadať. Pre vymedzenie pojmu *sankcia*, ktorý by reflektoval vyššie zmienené sa možno použiť definíciu Jeana Combacaua, ktorý vymedzuje medzinárodné sankcie ako *opatrenia prijaté štátom individuálne alebo v spojení s inými štátmi, ako reakcia na správanie iného štátu, ktoré je považované za rozporné s medzinárodným právom*. V praxi štátov však možno pozorovať konanie, ktoré môže mať povahu sankčných opatrení avšak samo osebe smeruje voči správaniu sa štátov, ktoré nemusí byť nevyhnutne nelegálne, avšak je pre daný štát neprijateľné z dôvodov politických. Možno teda povedať, že účelom reštriktívnych opatrení je pozmeniť politické správanie dotknutého subjektu želaným spôsobom.<sup>3</sup>

Vzhľadom na absenciu centralizovaného donucovacieho mechanizmu rozlišujeme sankcie individuálne a sankcie kolektívne. Dominantný systém kolektívnych sankcií predstavuje mechanizmus uplatňovaný Bezpečnostnou radou OSN (ďalej len BR OSN). Uplatnenie tohto mechanizmu sa v zásade striktnie viaže na situácie v ktorých dochádza k ohrozeniu mieru a bezpečnosti.<sup>4</sup> Podľa článku 39 spadá do kompetencie BR OSN posúdiť či v určitej situácii dochádza k ohrozeniu mieru, porušeniu mieru, alebo k útočnému činu. Ak BR OSN posúdi, že k takýmto okolnostiam došlo môže rozhodnúť o použití opatrení bez použitia ozbrojenej sily, alebo ak by sa tieto ukázali neúčinné môže pristúpiť ku kolektívnym opatreniam s použitím sily.<sup>5</sup> Kým v období Studenej vojny, ktoré bolo poznačené paralýzou Bezpečnostnej rady boli opatrenia podľa článku 41 úspešne uplatnené v podstate iba v prípade Rodézie a Juhoafrickej republiky.<sup>6</sup> Obdobie po skončení Studenej vojny naznačilo možnosti Bezpečnostnej rady OSN a je charakterizované jej väčšou akcieschopnosťou. V priebehu deväťdesiatych rokov (ktoré sa zvyknú označovať ako „desaťročie sankcií“) BR OSN vo svojej praxi rozvinula mnoho druhov

<sup>1</sup> Mgr. Adam Giertl, Ústav európskeho a oddelenie medzinárodného práva. Článok je spracovaný v rámci riešenia projektu s podporou Agentúry podpory vedy a výskumu č. APVV-0823-11.

<sup>2</sup> Klučka, J.: Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť), Bratislava: Iura Edition, 2. Vydanie, 2011, s. 56.

<sup>3</sup> Portela, C.: The EU's Use of Targetted Sanctions: Evaluating Effectiveness. In: CEPS Working Document, no. 391, March 2014, p. 3

<sup>4</sup> V zmysle článku 24 Charty OSN nesie Bezpečnostná rada hlavnú zodpovednosť za udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti, pričom sa členské štáty zaväzujú jej rozhodnutia vykonať.

<sup>5</sup> Túto právomoc BR OSN zakotvuje článok 41, resp. 42 Charty OSN.

<sup>6</sup> Rezolúcie BR OSN S/RES/418 (1977) a S/RES/591 (1986) namierené proti Južnej Afrike zahŕňali predovšetkým zbraňové embargo, kým rezolúcia S/RES/253 (1968) zahŕňala export ako aj import produktov a komodít do Rodézie okrem tých určených na humanitárne účely.

reštriktívnych opatrení, medzi ktorými možno ako zásadnú inováciu sankčného mechanizmu vyzdvihnúť koncept cielených (*targeted*), resp. inteligentných (*smart*) sankcií. Svoje právomoci podľa kapitoly VII Charty využíva BR OSN od konca 90. rokov a najmä po útokoch z 11. septembra 2001 v Spojených štátoch s cieľom bojovať proti hrozbám vyplývajúcim z aktivít teroristických skupín a jednotlivcov na ne napojených.

BR OSN pristupuje predovšetkým k cieleným opatreniam, ktoré predpokladajú zmrazenie finančných prostriedkov organizácií, subjektov a osôb, ktoré tzv. sankčný výbor, ktorý vytvorila BR OSN rezolúciou č. 1267 (1999) z 15. októbra 1999 uvedie na súhrnný zoznam. Keďže pri procese tvorby týchto zoznamov (*listing*) môže dochádzať k porušeniu oprávnených práv týchto osôb za účelom vybavovania žiadostí o výmaz mena zapísaného na súhrnný zoznam, rezolúcia BR OSN č. 1730 (2006) stanovila vytvorenie „kontaktného miesta“ pri BR OSN, ktoré má za úlohu tieto žiadosti prijímať. Kontaktné miesto bolo vytvorené v marci 2007. Rezolúcia BR OSN č. 1735 (2006) ukladá štátom povinnosť predložiť výboru pre sankcie „zhrnutie dôvodov“ spolu s návrhom na zápis určitej osoby na súhrnný zoznam. Návrh musí obsahovať čo možno najdetailnejšie zhrnutie dôvodov pre zápis takejto osoby. Pre zabezpečenie lepšej ochrany práv, rezolúcia Bezpečnostnej rady č. 1904 (2009) vytvorila „úrad ombudsmana“.<sup>7</sup>

Nástup cielených sankcií samozrejme neprieniesol ústup od ukadania opatrení, ktorých cieľom sú predovšetkým štáty, ktorých aktivity sú Bezpečnostnou radou vnímané ako ohrozenie mieru.<sup>8</sup>

V praxi možno badať aj prípady kedy dochádza ku kombinácií kolektívnych a individuálnych sankcií - opatrenie uložené rezolúciou BR OSN je štátom alebo medzinárodnou organizáciou vykonané skrz vlastné implementačné opatrenie, pričom samotný rozsah sankcií môže byť rozšírený nad rámec, ktorý predpokladá rezolúcia BR OSN.

Predkladaný príspevok sa zaoberá práve sankciami, resp. Reštriktívnymi opatreniami, ktoré ukladá Európska únia ako regionálna štruktúra pri implementovaní opatrení uložených rozhodnutiami BR OSN – teda rozhodnutiami orgánu s výlučnou a univerzálnou pôsobnosťou.

<sup>7</sup> Jeho úlohou je napomáhať výboru pre sankcie pri posudzovaní žiadostí o výmaz zo súhrnného zoznamu. Úlohy ombudsmana zahŕňajú fázu zhromažďovania informácií od dotknutých štátov a fázu súčinnosti, v ktorej je možné zahájiť dialóg s dotknutým subjektom, ktorý žiada, aby jeho meno (resp. názov pokiaľ ide o právnickú osobu) bolo vymazané zo súhrnného zoznamu výboru pre sankcie. Po ukončení týchto dvoch fáz ombudsman vypracuje a oznámi „súhrnnú správu“ výboru pre sankcie, ktorý musí preskúmať žiadosť o výmaz s pomocou ombudsmana a po skončení tohto preskúmania rozhodnúť, či žiadosť o výmaz vyhovuje.

<sup>8</sup> Ako príklad možno uviesť sankcie zamerané proti Severnej Kórei zamerané proti jej nukleárnemu programu zavedené rezolúciami 1695 (2006), 1718 (2006), 1873 (2009), 2087 (2013) a ďalšie, ktoré sú kombináciou cielených a „bežných“ sankcií ako aj proti Iránu, ktoré zavádzajú napr. Rezolúcie 1737 (2006), 1747 (2007) či 1929 (2010).

## 1. Právo Európskej únie ako právny základ realizovania reštriktívnych opatrení

Primárne právo Európskej únie je tvorené Zmluvou o Európskej únii a Zmluvou o fungovaní Európskej únie.<sup>9</sup> Poukaz na primárne právo EÚ je podstatný pre potrebu pochopenia základného vymedzenia právomoci Únie v oblasti kam medzinárodné reštriktívne opatrenia spadajú. Únia sa pri realizácii svojich politík riadi predovšetkým zásadou prenesených právomocí, *ergo* môže rozhodovať len v tých oblastiach a v takom rozsahu (rešpektujúc zásady subsidiarity a proporcionality) v akom na ňu štáty právomoc preniesli. Rozhodovanie o reštriktívnych opatreniach spadá do oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP). Vymedzenie pravidiel SZBP nachádzame v Zmluve o Európskej únii, pričom vo vzťahu k reštriktívnym opatreniam treba poukázať osobitné ustanovenia článku 216 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Zmluva o Európskej únii<sup>10</sup> už v úvodných spoločných ustanoveniach prehlasuje, že Únia prispieva k mieru, bezpečnosti, trvalo udržateľnému rozvoju Zeme, k solidarite a vzájomnému rešpektovaniu sa národov, k voľnému a spravodlivému obchodu, k odstráneniu chudoby a k ochrane ľudských práv, najmä práv dieťaťa, ako aj k prísne dodržiavaniu a rozvoju medzinárodného práva, najmä k dodržiavaniu zásad Charty Organizácie spojených národov.<sup>11</sup> Článok 21 Zmluvy o Európskej únii vymedzuje ciele spoločných politík a činností Únie.<sup>12</sup>

Na základe vyššie uvedeného je preto prirodzené, že Únia v rámci svojej činnosti implementuje opatrenia uložené BR OSN v súlade s kapitolou VII Charty OSN. BR OSN má právomoc rozhodovať spôsobom záväzným pre všetky členské štáty OSN o ukladaní opatrení potrebných na uchovanie alebo obnovenie medzinárodného mieru a bezpečnosti v prípade ohrozenia mieru, porušenia mieru alebo útočného činu. Implementáciu rezolúcií Bezpečnostnej rady OSN vykonávala EÚ aj pred platnosťou Lisabonskej zmluvy<sup>13</sup> predovšetkým v rámci samostatnej kapitoly o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike. V súčasnosti sa úprava spoločnej zahraničnej politiky nachádza v piatej hlave Zmluvy o Európskej únii v rámci všeobecných ustanovení o vonkajšej činnosti únie a osobitných ustanovení o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike. Na základe týchto ustanovení sa Únia usiluje o rozvoj vzťahov a budovanie partnerstiev s tretími krajinami a

<sup>9</sup> Pričom v zmysle ustanovení článku 6 Zmluvy o Európskej únii má aj Charta práv v rovnakú právnu silu ako zmluva.

<sup>10</sup> Zmluva o fungovaní Európskej únie, Úradný vestník Európskej únie 2008/C 115/01 z 9. mája 2008, oznámenie MZV č. 486/2009 Zb. o uzavretí Lisabonskej zmluvy, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o Európskej únii a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva.

<sup>11</sup> Článok 3 ods.5 Zmluvy o Európskej únii.

<sup>12</sup> Ide o cieľ uchovávať svoje hodnoty, základné záujmy, bezpečnosť, nezávislosť a celistvosť, upevňovať a podporovať demokraciu, právny štát, ľudské práva a zásady medzinárodného práva, zachovávať mier, predchádzať konfliktom a posilňovať medzinárodnú bezpečnosť v súlade s cieľmi a zásadami Charty OSN, zásadami Helsinského záverečného aktu a s cieľmi Parížskej charty vrátane tých, ktoré sa týkajú vonkajších hraníc, podporovať trvalo udržateľný hospodársky, sociálny a environmentálny rozvoj rozvojových krajín s hlavným cieľom odstrániť chudobu apod.

<sup>13</sup> Lisabonská zmluva (Úradný vestník Európskej únie 2007/C 306/01, oznámenie MZV č. 486/2009 Zb.) zmenila a doplnila znenie dvoch základných zmlúv EÚ, Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, na Zmluvu o Európskej únii a Zmluvu o fungovaní Európskej únie.



s medzinárodnými, regionálnymi a univerzálnymi organizáciami, ktoré uznávajú spoločné zásady. Presadzuje mnohostranné riešenia spoločných problémov, najmä v rámci OSN.<sup>14</sup>

Proces prijímania opatrení je upravený v Zmluve o Európskej únii v článku 29, podľa ktorého Rada prijíma rozhodnutia, ktoré vymedzujú pozíciu Únie k určitej záležitosti geografickej alebo vecnej povahy. Členské štáty zabezpečia, aby ich vnútroštátne politiky zodpovedali pozíciám Únie, čo možno vnímať vo svetle zásady lojality členských štátov voči opatreniam robeným Úniou.

Ak rozhodnutie prijaté v súlade s ustanoveniami o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike Zmluvy o Európskej únii ustanovuje prerušenie alebo čiastočné alebo úplné obmedzenie hospodárskych a finančných vzťahov s jednou alebo viacerými tretími krajinami, Rada prijme kvalifikovanou väčšinou na základe spoločného návrhu vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a Komisie potrebné opatrenia, o ktorých informuje Európsky parlament (čl. 215 Zmluvy o fungovaní EÚ).

V prípade, že tak ustanovuje rozhodnutie prijaté v súlade s kapitolou o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike, Rada môže prijať reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám, skupinám alebo neštátnym subjektom.<sup>15</sup>

Skôr ako pristúpime k ďalšej analýze je potrebné spomenúť skutočnosť, že pojmy *sankcie* alebo *medzinárodné sankcie* sa v texte zmlúv nenachádzajú. Zmluva o fungovaní Európskej únie hovorí o reštriktívnych opatreniach (*restrictive measures, mesures négatives*). Tento prístup možno vysvetliť politickou povahou týchto opatrení, pričom ako už bolo vyššie uvedené, takéto opatrenia môžu byť uplatnené aj v reakcii na konania štátov, ktoré nemusia byť nevyhnutne protiprávne.<sup>16</sup>

Základné vymedzenie vzťahu Únie k Charte OSN možno vidieť v článku 21 Zmluvy o Európskej únii. Okrem iného únia vyhlasuje svoj záväzok smerom k dodržiavaniu zásad a princípov OSN a rešpektovaniu medzinárodného práva. Únia uskutočňuje svoje politiky okrem iných aj s cieľom zachovávať mier, predchádzať konfliktom a posilňovať medzinárodný mier a bezpečnosť v súlade so zásadami Charty OSN. Pre otázku prijímania rozhodnutí a implementácie sankcií je potrebné obrátiť pozornosť smerom k Zmluve o fungovaní Európskej únie. Základný rámec vymedzujúci postup Únie v situáciách analyzovaných týmto príspevkom možno badať v ustanoveniach o Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike, ktorých základný rámec je vymedzený v 2. kapitole, Hlavy V Zmluvy o Európskej únii. Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika EÚ zostáva jednou z oblastí, ku ktorým Únia stále zaujíma „klasický“ prístup, resp. sa v tejto oblasti nespráva supranacionálne. To sa prejavuje tým, že spoločná zahraničná a bezpečnostná politika podlieha osobitným postupom, pričom je vykonávaná jednomyselne

<sup>14</sup> Článok 21 Zmluvy o Európskej únii.

<sup>15</sup> Článok 215 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

<sup>16</sup> Možno vzniesť otázku, či niektoré reštriktívne opatrenia Európskej únie nemožno vnímať ako retorzie, prípadne protiopatrenia, čo sa však bude predovšetkým týkať opatrení ukladaných Úniou ako autonómnych opatrení.

Radou Európskej únie a Európskou radou, pričom je vylúčené prijatie legislatívneho aktu. V súvislosti so základným vymedzením Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky treba spomenúť povinnosť štátov podporovať a vykonávať zahraničnú politiku v duchu zásady lojality a solidarity a rešpektu voči činnosti Únii, tak aby bola zaistená súdržnosť Únie navonok. Článok 25 Zmluvy o Európskej únii vymedzuje kategórie rozhodnutí, ktoré Únia prijíma pri realizácii SZBP. Hlavnú úlohu pri vykonávaní SZBP má Vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničnú politiku a Rada. Rada tvorí túto politiku pričom sa spravuje všeobecnými usmerneniami a strategickými smermi prijatými Európskou radou. Základným rámcom vymedzujúcim právomoc Únie v oblasti sankcií je článok 28 ZEÚ. Ak si medzinárodná situácia vyžaduje operačnú činnosť Únie má na základe uvedeného článku Rada právomoc prijať rozhodnutie, ktorým vymedzí ciele, rozsah a prostriedky, ktoré dostáva Únia k dispozícii a toto rozhodnutie vymedzí aj doba trvania a spôsob ich uskutočnenia.

Článok 31 ZEÚ predpisuje jednomyselné prijímanie rozhodnutí tak Radou ako aj Európskou radou. Požiadavku jednomysel'nosti možno vysvetliť osobitou povahou spoločnej bezpečnostnej a zahraničnej politiky. Je dôležité poznamenať, že postup predpokladaný Zmluvou o Európskej únii sa týka rozhodnutí v rámci celého spektra SZBP, pričom ukladanie reštriktívnych opatrení tvorí iba časť z nich. Osobitný postup pre prijímanie reštriktívnych opatrení upravuje článok 216 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Rozhodnutie Rady (jednomysel'né), na základe ktorého Vysoký predstaviteľ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku spoločne s Komisiou predkladajú návrh opatrenia Rade, ktorá toto prijíma tentoraz už kvalifikovanou väčšinou. Reštriktívne opatrenia sa môžu zahŕňať prerušenie hospodárskych a finančných vzťahov s jednou alebo viacerými krajinami. Takéto opatrenia možno prijať aj voči neštátnym subjektom - teda fyzickým a právnickým osobám či iným skupinám.

Je nutné poznamenať, že tento postup rozhodovania o reštriktívnych opatreniach sa uplatňuje pri rozhodovaní o reštriktívnych opatreniach vo všeobecnosti. Nevzťahuje sa teda výlučne na implementáciu rezolúcií BR OSN, ale uplatňuje sa aj v prípade rozhodovania o jednostranných reštriktívnych opatreniach o ktorých uložení môže Únia rozhoduje aj bez mandátu BR OSN.<sup>17</sup> Je tomu tak najmä v prípadoch zníženej akcieschopnosti BR OSN alebo v prípadoch kedy sa Únia opiera o rozhodnutie BR OSN, avšak rozsah sankcií rozširuje nad rámec rezolúcie BR OSN.<sup>18</sup> Týmto spôsobom môže Únia pristúpiť k rozšíreniu dosahu opatrení alebo o rozšírení zoznamu sankcionovaných osôb, o ďalšie osoby okrem tých ktoré BR OSN zaradila v rámci tzv. *listing* - u na zoznam adresátov cielených sankcií, prípadne k zostreniu uložených opatrení. V rámci tejto praxe tak môže Únia v

<sup>17</sup> Napríklad Rozhodnutie Rady č. 2014/512/SZBP z 31.7.2014 voči Ruskej federácii zakazujúce vývoz a dovoz materiálu a produktov určených na vojenské účely.

<sup>18</sup> Európska únia týmto spôsobom pristupuje napríklad k Iránu. Pozri: Portela, C.: The EU's Use of Targetted Sanctions: Evaluating Effectiveness. In: CEPS Working Document, no. 391, March 2014, p. 19.

rámci svojich politík presadiť ciele, ktoré sa nepodarilo presadiť v rámci BR OSN členskými štátmi, ktoré v nej zasadaajú.<sup>19</sup>

Fundamentálny právnym základom pre implementáciu rozhodnutí BR OSN v rámci politiky Únie predstavuje primárne právo, pričom pramene sekundárneho práva predstavujú už samotné vykonávacie akty vo vzťahu k adresátom sankcií. V prvom rade treba pripomenúť, že BR OSN rozhoduje o reštriktívnych opatreniach v situáciách, ktoré sú vyhodnotené ako ohrozenie či porušenie mieru alebo ako útočný čin. Preto BR OSN rozhoduje o ukladaní reštriktívnych opatrení s cieľom obnoviť a udržať medzinárodný mier a bezpečnosť. Takéto rozhodnutie následne zaväzuje všetky členské štáty OSN. Pre dosiahnutie predpokladaných cieľov opatrení je nevyhnutné aby boli implementované čo najrýchlejšie a to predovšetkým pri ukladaní cielených sankcií zameraných na zmrazenie aktív (*asset freeze*), vzhľadom na možnosti prevodu kapitálu. V súčasnosti je na implementáciu rozhodnutia BR OSN využívaná dvojstupňová rozhodovacia procedúra. Najskôr sa vyžaduje (jednomyselné) prijatie rozhodnutia v rámci SZBP a následne Rada rozhodne o prijatí príslušného nariadenia v zmysle Zmluvy o fungovaní EÚ (čl. 216). V minulosti Komisia mohla predostrieť návrh Nariadenia Rady ešte predtým než bolo prijaté príslušné rozhodnutie SZBP. To umožnilo Rade zároveň s prijatím rozhodnutia, rozhodnúť aj o samotnom nariadení. Tento postup si však vyžadoval vysokú mieru informovanosti Komisie o postupe prijímania rezolúcie BR OSN.

## 2. Konanie vo veci *Kadi*

V kontexte sankcií ukladaných za účelom vykonania opatrení uložených Bezpečnostnou radou OSN je nevyhnutné venovať pozornosť prípadom *Kadi* a *Kadi II*, ktoré boli prejednávané pred Súdny dvorom Európskej únie. Vzhľadom na skutočnosť, že ide o veľmi známe a dobre zdokumentované rozhodnutie, nebudeme sa bližšie zaoberať jeho skutkovými okolnosťami. Toto rozhodnutie nás zaujíma predovšetkým v perspektíve vzťahu regionálneho systému medzinárodného práva a univerzálneho medzinárodného práva. Súdny dvor v zmenených rozhodnutiach zdefinoval svoj postoj voči BR OSN a do veľkej miery ovplyvnil procesnú stránku ukladania sankcií Bezpečnostnou radou OSN. Rozhodnutie Súdneho dvora vo veci *Kadi a Al-Barakaat International Foundation* bolo svojho času považované za najdôležitejšie rozhodnutie definujúce vzťah práva Európskej únie a medzinárodného práva. V prípade išlo o sťažnosť jednotlivca voči implementácií opatrenia BR OSN, uloženého rezolúciou, v rámci ktorej bol sťažovateľ označený ako osoba zapojená do aktivít súvisiacich s terorizmom, čoho následkom malo byť zmrazenie aktív tejto osoby.<sup>20</sup> Podstatou

<sup>19</sup> Treba pripomenúť, že v rámci BR OSN majú členské štáty Európskej únie, ktoré v nej zasadaajú viaceré záväzky, ktoré im vyplývajú zo Zmluvy o Európskej únii, pričom sa musia riadiť v prvom rade zásadou lojality.

<sup>20</sup> *Yassin Abdulah Kadi*, občan Saudskej Arábie a *Al-Barakaat International Foundation* so sídlom vo Švédsku boli sankčným výborom BR OSN zaradené na zoznam osôb s prepojením na Al-Kájdú, Usámu bin Ládina a Taliban a uložila štátom povinnosť zmraziť aktíva uvedeným osobám. Na vykonanie opatrení BR OSN prijala Rada príslušné nariadenie, ktoré uvádzalo zoznam sankciami Bezpečnostnej rady postihnutých osôb (Nariadenie

rozhodnutia bolo konštatovanie, že nariadenie, ktorým Rada uložila opatrenia na vykonanie rozhodnutia Bezpečnostnej rady OSN porušujú práva garantované právom únie čím sa Súdny dvor vlastne vzoprel Bezpečnostnej rade OSN. To sa samo osebe javilo ako kontradiktórne voči pozícii Únie ako medzinárodného hráča opierajúceho sa o medzinárodné právo a vyznávajúceho myšlienku multilateralizmu. Súdny dvor sa v rozhodnutí vo veci *Kadi* v určitom zmysle stavia do kontradikcie s univerzálnym medzinárodným právom a možno v ňom badať ambíciu tvarovať prístup orgánov (resp. organizácií univerzálnej povahy) podľa mantinelov práva Európskej únie. Toto konštatovanie by samo osebe nemuselo vyvolať závažnejšie dôsledky pokiaľ by sa netýkalo niektorých noriem o ktoré sa opiera medzinárodné právo a jeho jednota.

Pri zameraní nášho skúmania na regionalizmus má toto rozhodnutie Súdneho dvora významné miesto v tom zmysle, že ide o rozhodnutie súdneho orgánu regionálnej povahy, ktoré priamo ovplyvnilo realizovanie rozhodnutia Bezpečnostnej rady OSN. Ako sme popísali vyššie, Únia v rámci Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky rozhoduje o vykonaní reštriktívnych opatrení. Tým je zaistené ich jednotné vykonanie v rámci celého spoločenstva vzhľadom na priamu aplikovateľnosť v jurisdikciách členských štátoch. V Charte OSN sa štáty zaviazali prijať rozhodnutia BR OSN a vykonať z čoho vyplýva jednoznačná právna záväznosť rozhodnutí BR OSN podľa kapitoly VII. Navyše článok 103 Charty OSN je ustanovením, ktoré v hierarchii medzinárodných záväzkov kladie záväzky podľa Charty OSN najvyššie. Článok 103 preto možno chápať ako právne ustanovenie zaisťujúce jednotu medzinárodného právneho poriadku a zároveň ako poistku, že najzávažnejšie rozhodnutia, ktoré sú prijímané pri plnení najdôležitejšieho poslania OSN budú vykonané bez ohľadu na iné medzinárodnoprávne záväzky, ktoré by mohli byť v kontradikcii s rozhodnutiami OSN. Súdny dvor tak zaujal voči všeobecnému medzinárodnému právu pomerne vyhranený postoj čo príliš nekorešponduje s prehláseniami Únie, ktoré nachádzame v zmluvách o rešpekte Únie k medzinárodnému právu a súlade zahraničnej politiky s rozhodnutiami Bezpečnostnej rady OSN. Rozhodnutie vo veci *Kadi* bolo do veľkej miery jednostranné a dočkalo sa výraznej kritiky najmä v dôsledku pomerne jednostrannému postupu voči univerzálnemu medzinárodnému právu vytvorenému BR OSN, ktorý sa od Únie neočakával.<sup>21</sup>

Rezolúcia Bezpečnostnej rady č. 1373 (2001) sa od iných rezolúcií odlišuje tým, že určenie organizácií, subjektov a osôb, na ktoré sa uplatňuje, je ponechané na slobodné uváženie štátov. Únia uvedenú rezolúciu vykonala spoločnou pozíciou

---

Rady č. 881/2002 z 27. mája 2002). Okrem iného bolo týmto nariadením uložené zmrazenie účtov (*asset freeze*). Keďže týmto opatrením bolo došlo k priamemu zásahu do vlastníckych práv vyššie uvedených osôb, podali tieto žalobu na Súd prvého stupňa a domáhali sa určenia rozporu nariadenia s primárnym právom Únie. Súd prvého stupňa v tomto prípade sťažovateľom nevyhovol. Učinil tak až Súdny dvor v rámci opravného konania, kedy konštatoval, že nariadenie rady je nezlučiteľné s právom Únie pretože zasahuje do základných práv keďže pri rozhodovaní o zaradení na zoznam sankcionovaných osôb sa dotknutá osoba nemá možnosť vyjadriť k relevantným faktom a takýto zásah nie je možné podrobiť súdnej preskúmaniu, čím došlo k obmedzeniu práva na spravodlivý proces.

<sup>21</sup> Búrca, G.: The European Court of justice and the International Legal Order After *Kadi*. In: Harvard Journal of International Law, Volume 51, Number 1, 2010, p. 3.

Rady 2001/931/SZBP o uplatňovaní špecifických opatrení na boj s terorizmom<sup>22</sup> a nariadením Rady (ES) č. 2580/2001 o určitých obmedzujúcich opatreniach zameraných proti určitým osobám a subjektom s cieľom boja proti terorizmu.<sup>23</sup>

Miesto stretu medzi právom OSN a právom Únie sa ukázalo práve pri reštriktívnych opatreniach v súvislosti s rozhodnutiami Súdneho dvora vo veciach *Kadi* a aj ďalších. V rámci týchto konaní žalobcovia napádali nariadenie č. 881/2002,<sup>24</sup> ktoré ukladá špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Káida a Talibanom.<sup>25</sup>

V kontexte vzťahu OSN a EÚ je zaujímavý najmä štvrtý dôvod založený na nedostatku právomoci a na zneužití právomoci, keďže žalované inštitúcie prijali sporné nariadenia na základe článkov 75 a 215 Zmluvy o fungovaní EÚ.

Súd prvého stupňa skúmal otázku, či mala Rada právomoc prijať napadnuté nariadenie na právnom základe článkov 75, 215 a 352 Zmluvy o fungovaní EÚ. V prejednávanej veci bol článok 352 ZFEÚ zahrnutý ako právny základ pre prijatie napadnutého nariadenia na doplnenie základu poskytnutého článkami 75, 215 ZFEÚ tak, aby bolo možné prijať opatrenia nielen voči tretím krajinám, ale aj voči osobám a neštátnym aktérom, ktoré nemusia byť prepojené s vládou alebo režimom týchto krajín, v prípade, keď ZFEÚ neupravuje právomoci nevyhnutné na tento účel. Použitie článku 352 je možné ak iné ustanovenie Zmluvy neposkytuje orgánom Únie právomoc potrebnú na prijatie tohto aktu. Následne umožňuje, sledujúc dosiahnutie niektorého z cieľov Únie napriek neexistencii ustanovenia poskytujúceho inštitúciám právomoc takto konať. Je potrebné, aby sa boj proti medzinárodnému terorizmu a osobitne ukladanie reštriktívnych opatrení namierených voči fyzickým a právnickým osobám podozrivým z jeho financovania, ku ktorým patrí zmrazenie finančných prostriedkov, mohli spájať s niektorým z cieľov stanovených Zmluvami. Z dôvodu prednosti záväzkov podľa Charty OSN pred akýmikol'vek inými záväzkami, Súd prvého stupňa považoval za vhodné preskúmať skĺbenie medzinárodno právnych záväzkov vytváraných OSN s vnútroštátnym alebo právnym poriadkom Únie, ako aj mieru záväznosti rezolúcií Bezpečnostnej rady prijatých podľa kapitoly VII Charty OSN vo vzťahu k právomociam Únie. Z hľadiska medzinárodného práva majú povinnosti vyplývajúce pre členov OSN z Charty OSN, prednosť pred inými záväzkami. Čo sa týka vzťahu medzi Chartou OSN a vnútroštátnym právom štátov, ktoré sú členmi

<sup>22</sup> Ú. v. ES L 344, s. 93; Mim. vyd. 18/001, s. 217.

<sup>23</sup> Ú. v. ES L 344, s. 70; Mim. vyd. 18/001, s. 207.

<sup>24</sup> Nariadenie Rady (ES) č. 881/2002, ktoré ukladá niektoré špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Qaida a Talibanom a ruší nariadenie Rady (ES) č. 467/2001, ktoré zakazuje vývoz určitého tovaru a služieb do Afganistanu, posilňuje zákaz letov a rozširuje zmrazenie finančných prostriedkov a ďalších finančných zdrojov vo vzťahu k Talibanu v Afganistane.

<sup>25</sup> Zverejnené v Ú. v. ES L 139. Vo veci T-315/01- *Yassin Abdullah Kadi* proti Rade Európskej únie a Komisii Európskych spoločenstiev, rozhodoval Súd prvého stupňa (v súčasnosti Všeobecný súd) Podstatou žaloby bol návrh na zrušenie nariadenia Rady (ES) č. 881/2002 do tej miery ako sa týka žalobcu. *Kadi* bol zaradený do zoznamu osôb, ktorých sa nariadené obmedzenia týkali, <sup>25</sup> rozhodol využiť čl. 230 ZES (v súčasnosti čl. 263 ZFEÚ) a obrátil sa na Súd prvého stupňa so žalobou o neplatnosť predmetných nariadení prijatých na základe spoločnej pozície 2001/154/SZBP, vykonávajúcej rezolúciu BR OSN č.1333(2000)) a na základe spoločnej pozície 2002/402/SZBP, vykonávajúcej rezolúciu BR OSN č.1390(2002)), v častiach, ktoré sa ho týkali.

OSN, toto pravidlo prednosti vyplýva aj z pravidiel o zodpovednosti štátov za protiprávne správanie sa.<sup>26</sup> Podľa Medzinárodného súdneho dvora v súlade s článkom 103 Charty OSN povinnosti zmluvných strán stanovené v rezolúcii majú prednosť pred akoukoľvek inou povinnosťou vyplývajúcou z inej medzinárodnej dohody.<sup>27</sup> Rezolúcie prijaté BR OSN podľa kapitoly VII Charty OSN majú teda záväzný charakter pre všetky členské štáty EÚ, ktoré musia prijať všetky nevyhnutné opatrenia na ich vykonanie.

Hoci EÚ nie je členom OSN, ani adresátom rezolúcií BR OSN, ani nástupcom práv a povinností jej členských štátov v zmysle medzinárodného práva verejného, pre EÚ sú podľa samotnej Zmluvy o fungovaní EÚ povinnosti vyplývajúce z Charty OSN rovnako záväzné, ako pre jej členské štáty.

Keďže právomoci potrebné na vykonanie záväzkov členských štátov vyplývajúcich z Charty OSN boli prenesené na EÚ, článok 215 ZFEÚ vytvára právny základ pre ekonomické reštriktívnych opatrení, ktoré môže EÚ prijať voči tretím krajinám z politických dôvodov vymedzených členskými štátmi v rámci SZBP, buď na základe rezolúcie BR OSN, ktorá ukladá povinnosť prijať takéto sankcie, alebo rozhodne o reštriktívnych opatreniach na základe vlastnej iniciatívy. EÚ je povinná podľa záväzku, ktorý pre ňu zakotvili členské štáty v zakladajúcich zmluvách prijať v rámci svojich právomocí všetky ustanovenia potrebné na to, aby umožnila svojim členským štátom splniť medzinárodnoprávne povinnosti. Z toho vyplýva, že EÚ mala právomoc prijať tento akt na základe článkov 75, 215 a 352 Zmluvy o fungovaní EÚ, preto Súd prvého stupňa žalobu zamietol.

V súlade s čl. 230 ZES (v súčasnosti čl. 256 ZFEÚ) podal *Kadi* proti rozhodnutiu Súdu prvého stupňa odvolanie na Súdny dvor, ktorý rozhodoval v spojených veciach C-402/05 P- *Kadi* proti Rade Európskej únie a Európskej komisii a C-415/05 P- *Al Barakaat International Foundation* proti Rade Európskej únie a Európskej komisii. Podľa Súdneho dvora, vzhľadom na konkrétne okolnosti, ktoré napomohli zahrnutie mien odvolateľov do zoznamu fyzických a právnických osôb dotknutých obmedzujúcimi opatreniami, je potrebné uznať, že ich práva na obhajobu, osobitne právo byť vypočutý, ako aj právo na účinné súdne preskúmanie, zjavne neboli dodržané. Preto musí byť sporné nariadenie v rozsahu, v akom sa týka odvolateľov, zrušené.

## Záver

Samotné konanie vo veci *Kadi* neskôr pokračovalo v konaní pred Všeobecným súdom a Súdny dvorom (*Kadi II*). V tomto príspevku sme však chceli naznačiť významný vplyv regionálneho súdneho orgánu na vykonateľnosť rozhodnutí Bezpečnostnej rady OSN a to dokonca aj v tom prípade ak je samotné rozhodnutie BR OSN v rámci zakladajúcej zmluvy regionálnej organizácie prijímané za záväzné.

<sup>26</sup> Bližšie pozri: čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, ktorý je výsledkom kodifikácie zmluvného obyčajového práva. Vyhláška ministra zahraničných vecí o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve č. 15/1988 Zb.

<sup>27</sup> Čl. 103 Charty OSN: „ak by došlo k stretu záväzkov členov OSN podľa tejto Charty s ich záväzkami podľa akejkoľvek inej medzinárodnej dohody, majú prednosť záväzky podľa tejto Charty.“

Prípád *Kadi* poukazuje na zásadný moment, že nie je na mieste spoliehať sa na automatické vykonanie rozhodnutia BR OSN. Vzťah univerzalizmu a regionalizmu sa ukazuje v mechanizme vykonávania opatrení OSN v rámci Únie v niekoľkých bodoch.

Po prvé sa ukazuje prospešnosť regionálnej organizácie v momente potreby vykonania opatrenia jednotne v rámci viacerých štátov. Regionálna organizácia tak vytvára platformu pre zaistenie jednotného postupu v rámci jedného regiónu čo je obzvlášť dôležité v kontexte nepriameho účinku rozhodnutí Bezpečnostnej rady OSN. Tým vlastne regionálna organizácia prispieva k vyššej efektívnosti rozhodovacej činnosti Bezpečnostnej rady.

Druhý moment na ktorý treba poukázať je a ktorý podľa nášho názoru vyplýva zo silného postavenia Európskej únie je schopnosť orgánu EÚ – Súdneho dvora pomerne rýznym spôsobom presadiť právny poriadok únie a fakticky znemožniť vykonanie medzinárodnej sankcie na základe vlastných štandardov ochrany práv. V tomto kontexte vzniká určitá tretia hrana medzi právnym poriadkom Únie a všeobecným medzinárodným právom, ktorá vzniká najmä v kontexte článku 103 Charty OSN, ktorý predpokladá prednosť záväzkov podľa Charty pred inými záväzkami štátov.

## ČEŠI A SLOVÁCI DESET LET V EU: BUDOU VZOREM EVROPSKÉ INTEGRACE?<sup>1</sup>

*Pavel Sladký*

Deset let se Česká republika a Slovenská republika podílejí na činnosti Evropské unie. Musíme však připomínat, že přistoupením ČR a SR k Evropské unii nezačala účast těchto států na evropské integraci. Již 16.12.1991 uzavřelo tehdejší Československo na jedné straně s Evropským hospodářským společenstvím, Evropským sdružením uhlí a oceli, Evropským sdružením pro atomovou energii a jejich 12ti členskými státy na druhé straně dohodu o přidružení. Jednalo se o první sérii tzv. Evropských dohod o přidružení, které přesahovaly rámec běžných asociačních dohod podle tehdejšího čl. 238 Smlouvy o Evropském hospodářském společenství. Stejnou dohodu a přidružení podepsaly s evropskými společenstvími a jejich členskými státy téhož dne také Maďarsko a Polsko. Protože byly středoevropské státy natolik geograficky blízké a po společenských změnách prudce vzrůstala obchodní výměna se státy evropských společenství, byly zároveň podepsány prozatímní dohody o obchodu a věcech souvisejících (v ČR publikována pod úředním překladem č. 226/1994 Sb.). Ačkoli dohoda o přidružení nakonec nebyla ratifikována v zanikajícím Československu, nejpozději od r. 1991 můžeme směle hovořit o podílu středoevropských států na procesu evropské integrace.

Lze uplynulé období považovat za krátké či dlouhé? Osvojili si Česká republika a Slovenská republika ve svých zahraničních politikách<sup>2</sup> proevropské postoje? Jsou jejich veřejná moc a státní obyvatelstvo ztotožněni s myšlenkami a postupy evropského integračního procesu? Jsou politické elity připraveny sdílet své svrchované pravomoci s politickými elitami z jiných částí Evropy? Jsou soudci připraveni spolupracovat v rámci justiční spolupráce se soudci z jiných evropských zemí? Jsou čeští a slovenští úředníci (ať už z ústředních správních úřadů nebo z územních samosprávných celků) ochotni podávat informace ze svých databází byrokracii jiného státu?

Laická veřejnost spojuje evropskou integraci povětšinou pouze s pojmem Evropské unie, někteří autoři jsou schopni vzpomenout i Evropská společenství. Politologové, sociologové a jiné humanitně vzdělané vrstvy spatřují v Unii podle osobního kladného či záporného vztahu buď instituci zastřešující integraci anebo zkázonosnou byrokracii. Při přístupu deseti států k Evropské unii v r. 2004 bylo široce diskutováno téma ztráty národní suverenity. Přístupem k EU tyto státy údajně ztratily část své státní suverenity.

Nelze však na evropskou integraci nahlížet jinak? Namísto suverenity můžeme akcentovat státní zájmy. Mezi ně lze řadit zajištění bezpečnosti (vnější bezpečnost – armádou, vnitřní bezpečnost – policií), rozvoj právního státu a budování infrastruktury. Deset států Evropy došlo k rozhodnutí, že je v jejich státním zájmu

<sup>1</sup> JUDr. Pavel Sladký, PhD. Autor je pracovníkem MZV ČR. Názory vyjádřené v příspěvku se nemusí shodovat s oficiálními stanovisky Ministerstva zahraničních věcí ČR.

<sup>2</sup> Srov. definici pojmu v učebnici David a spol.: Mezinárodní právo veřejné s kasuistikou. 2. aktualizované a přepracované vydání. Leges, Praha 2011. Str. 76.



přistoupit k EU. Kritikové tohoto kroku se objevili jak na straně starých členských států, tak u nově přistoupivších.

## 1. Evropská integrace z pohledu mezinárodního práva veřejného

Pohled mezinárodního práva veřejného na Evropskou unii a evropskou integraci je širokospektrální. Označení za mezinárodní mezivládní organizaci nadstátní povahy by bylo příliš omezené. Mezinárodní právo veřejné disponuje i jinými odvětvími než právem mezinárodních organizací. Například z hlediska pramenů mezinárodního práva veřejného lze evropskou integraci ústíci v Evropskou unii označit za mezinárodněprávní partikularismus vyznačující se přechodem některých svrchovaných práv států na supranacionální orgány, kterým členské státy přiznaly mimo jiné způsobilost tvořit právní normy a také způsobilost rozhodovat případné spory.

Ve světle dějinného vývoje mezinárodního práva veřejného a jeho nauky je proces evropské integrace příkladem vývoje mezinárodních vztahů od napětí mezi nepřátelskými státy přes jejich koexistenci, kooperaci až k integraci státních celků. Od spolupráce ve vybraných oblastech hospodářství, přes unifikaci vnitrostátních úprav až k vytváření integračních nadstátních struktur. Připomeňme také jiný jev z právní teorie – aproximaci právních řádů přistupujících k Evropské unii s unijním právem.

Pro internacionalisty byla dlouhá léta předmětem zájmu mezinárodněprávní subjektivita evropských institucí. Evropské společenství uhlí a oceli, Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii disponovaly jako tři samostatné mezinárodní mezivládní organizace odděleným postavením tří subjektů práv a povinností podle mezinárodního práva. Ani sloučení řídicích institucí nemělo vliv na mezinárodněprávní subjektivitu tří evropských společenství.<sup>3</sup> Na zasedání Evropské rady v Maastrichtu (11.12.1992) byla vyhlášena Smlouva o Evropské unii, která v čl. 1 označuje Unii za novou etapu v procesu vytváření stále užšího vztahu mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům. Taková „etapa“ však stále nedisponovala mezinárodněprávní subjektivitou. Teprve čl. 47 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy stanovil, že Evropská unie má právní subjektivitu.

Státy zapojené do evropské integrace zůstávají subjekty mezinárodního práva, avšak jejich znaky – státní území, státní obyvatelstvo i veřejná moc jsou členstvím v nadstátní mezinárodní organizaci silně dotčeny. Mezi členy Evropské unie došlo např. k urovnání hraničních sporů. V rámci tzv. Schengenské spolupráce dokonce státy zrušily (zakázaly) hraniční kontroly a umožnili přechod hranic všude, kde je to možné. Práva fyzického obyvatelstva jsou posilována unijními předpisy např. o ochraně spotřebitele. Právnícké osoby zase vítají unijní zlepšení podmínek např.

<sup>3</sup> Dohodou o společných orgánech z r. 25.3.1957 bylo Shromáždění ESAE a dvě Parlamentní shromáždění ESUO a EHS sjednocena do jednoho Parlamentu a tři soudní instituce do jednoho Soudního dvora. Smlouvou o sloučení z 8.4.1965 byl nahrazen Vysoký úřad ESUO, Komise EHS a Komise ESAE jedinou Komisí a tři dosavadní Rady jedinou Radou – srov. Tichý a kol.: Evropské právo. 2. vydání. C.H. Beck, Praha. Str. 141 a násil.

veřejných soutěží. Rozsáhlejší spoluprací mezi správními úřady dochází k efektivnějšímu výkonu veřejné správy.

Právo mezinárodních organizací spatřuje v evropské integraci vedle Evropské unie také mnohé jiné instituce. Smlouvami o přidružení mezi evropskými společenstvími a přístupujícími státy byly zakládány další mezinárodní organizační struktury, které lze chápat jako samostatné mezinárodní orgány nebo organizace. Samostatnou právní subjektivitu mají také např. Europol, Evropské monitorovací středisko pro drogové závislosti, Evropský úřad pro boj proti podvodům a jiné instituce.

Ve světle pravidel o pokojném řešení mezinárodních sporů lze evropskou integraci označit za světově ojedinělý projekt. Spory mezi členy Evropské unie nebo porušení unijních pravidel jsou řešeny ujednanými procedurami ve formě administrativního nebo soudního řízení. Ve světovém měřítku se jedná o zcela nesrovnatelný dlouhodobý model mírových mezistátních vztahů.

Ještě významnější je vliv evropské integrace na vztahy mezi státy z pohledu ozbrojených konfliktů. Mnozí nynější evropští partneři spolu v minulosti vedli ozbrojené konflikty. Např. vztah mezi Francií a Německem byl po staletí determinován nepřátelstvím a územními zisky na úkor druhého státu. Více než šest dekad však už tyto státy v rámci evropských struktur udržují mír a přátelské vztahy. Vysoký stupeň lidskosti a svornosti ve vztazích mezi evropskými integrovanými státy nemá ve světě obdoby. Pokusy o regionální spolupráci států v jiných oblastech světa stále nedosahují úrovně spolupráce států v Evropské unii.

Evropská integrace je především společenským jevem, ke kterému by pravděpodobně v rámci globalizace docházelo i bez existence Evropské unie. V důsledku obchodních, rodinných, kulturních a jiných kontaktů mezi evropskými státy dochází k přenášení zvyklostí (rozuměj společenských norem) mezi obyvatelstvem. Státy by tak jako tak musely reagovat na pohyb obyvatelstva dohodami o usnadnění přeshraničního pohybu, usnadnění výkonu práce cizinců, zrušení celních poplatků apod.

Evropská unie má také svůj vnější rozměr. Internacionalisty zejména zajímá vnější činnost Evropské unie, která podléhá pravidlům mezinárodního práva veřejného. Ve smyslu čl. 21 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy spočívá činnost Evropské unie na mezinárodní scéně na zásadách, které se uplatňovaly při jejím založení, jejím rozvoji a jejím rozšiřování a které hodlá podporovat v ostatním světě. Výslovně jsou uvedeny hodnoty demokracie, právní stát, univerzálnost a nedotknutelnost lidských práv a základních svobod, úcta k lidské důstojnosti, zásady rovnosti solidarity a dodržování zásad Charty OSN a mezinárodního práva.

Čím obohatili v nedávné době evropský prostor Češi a Slováci? Kterou ze shora uvedených hodnot uplatnily při svém historickém vývoji? Jakými příklady mohou inspirovat jiné evropské, popř. světové státy?

## 2. Příklad č. 1: Sametová revoluce/Něžná revolúcia

Mezinárodní společenství upřednostňuje mír a plynulý vývoj ve vztazích mezi státy. Vnitrostátní uspořádání politické moci jsou pro mezinárodní právo veřejné pouze prostým faktem. Potíže nastávají, když dojde náhle ke změně vnitrostátních politických struktur a nastává otázka, kdo a v jakém rozsahu bude zastupovat stát na mezinárodní scéně.

Slovo revoluce má údajně svůj původ v latinském *revoltare* – převracet. Jde o převrácení státního zřízení, kdy se veřejné moci ujímají doposud opoziční síly. Probíhá zpravidla v pořadí: kolaps státu – boj o moc – vznik nových politických institucí. V učebnicích mezinárodního práva veřejného můžeme zpravidla nalézt text o uznávání vlád vzešlých z revoluce.<sup>4</sup>

Čechoslováci však přinesli světu v r. 1989 nový typ revoluce, kdy „převrácení“ státního zřízení bylo provedeno tak něžně, jako je samet na dotyk. Proto bývá revoluce z listopadu 1989 nazývána jako Sametová revoluce, slovensky Něžná revolúcia.

Nespokojenost obyvatelstva s ekonomickou a politickou situací v Československu vyústila nejprve v demonstrace. Nejvíce medializovaná je demonstrace studentů dne 17.11.1989, nesmějí být zapomenuty také např. tzv. Svíčková demonstrace v Bratislavě, pražské demonstrace k významným kulatým výročím<sup>5</sup> a ekologické protesty (10. – 14.11.1989) v severočeských Teplicích. Při těchto demonstračních docházelo k útokům bezpečnostních složek na pokojně protestující i okolodoucí občany. Nepřiměřeně tvrdý zásah proti průvodu studentů na Národní třídě v Praze dne 17.11.1989 vyvolal založení občanských politických sdružení (Občanské fórum, Veřejnost proti násilí, ...), vyhlášení stávků studentů a herců i opakované protesty obyvatelstva, vč. generální stávky. Pod tlakem veřejnosti následně došlo k zániku mocenského monopolu vládnoucí politické strany, sestavení nové vlády, volbě nového prezidenta a zejména ke změně zahraničněpolitické orientace. V prosinci 1989 byl po několika desetiletích částečně uvolněn pohyb občanů přes státní hranice. Stěžejní procesy Sametové/Něžné revoluce proběhly během, necelých dvou kalendářních měsíců (17.11. – 29.12.1989).

Po revoluci v Československu následovaly mnohé významné mezinárodněprávní úkony – navazování diplomatických styků (znovunavázání se Svatým stolicem, Svrchovaným řádem maltézských rytířů; obnovení styků se Státem Izrael; navázání dipl. styků s Jižní Koreou), dohoda o stažení okupační armády, zánik několika mezinárodních organizací (Varšavská smlouva, Rada vzájemné hospodářské pomoci), přistoupení k evropské integraci apod.

Při revoluci samotné občany neničili veřejná zařízení, na ulicích se nestavěly barikády, nehořela auta bezpečnostních složek, nebyly obsazovány policejní stanice ani vojenské posádky, nebylo fyzicky útočeno na představitele státu nebo veřejné moci. Dominujícím znakem sametové revoluce byla absence násilí na

<sup>4</sup> Srov. David, V. a kol.: Mezinárodní právo veřejné s kasuistikou. 2. aktualizované a přepracované vydání. Leges, Praha 2011. Str. 159.

<sup>5</sup> Dne 21.8.1988 proběhl protest ke 20. výročí okupace Československa sovětskými vojsky, dne 28.10.1988 k 70. výročí vyhlášení samostatného Československa, dne 10.12.1988 ke 40. výročí vyhlášení Všeobecné deklarace lidských práv.

straně protestujících. Mezinárodní společenství zaznamenalo civilizovanou změnu společenských poměrů v Československu a dává Českoslováky za vzor při revolučním pnutí v každé části světa. Nelze pominout názory, že předloha postupů celé sérii tzv. Barevných revolucí<sup>6</sup> bývá spatřována právě v Sametové/Něžné revoluci.

Čechoslováci v r. 1989 dokázali, že jsou kulturně vyspělým národem. Jakkoliv můžeme být kritičtí k jednotlivým událostem (např. nepotrestání zločinů komunismu), Československo přešlo od komunistické totality k demokracii a právnímu státu rychle a bez ztrát na životech. Přitom taková nenásilná změna režimu v l. 1988 – 1991 nebyla pravidlem. V Rumunsku došlo ke krvavému potlačení demonstrací v Temešváru. Rumunský diktátor byl po zadržení i s manželkou po rychlém soudu popraven. V Litvě došlo k zabití 14ti občanů při bojích o vysílač ve Vilniusu.

Současná doba ukazuje, že nenásilná změna státního zřízení k demokracii a právnímu státu není samozřejmostí ani v státech sousedících s Evropskou unií.

### 3. Příklad č. 2: Pokojný rozpad společného státu

Dne 23.1.1849 přednesl František Palacký v ústavním výboru tzv. Kroměřížského sněmu projev, ve kterém zařadil k Čechám, Moravě a Slezsku také uherské Slovensko. Podle jeho slov přihlížel k dějinám a národopisu a navrhl Rakouské císařství rozdělit na 8 historických skupin zemí.<sup>7</sup> V r. 1882 vznikl v Praze akademický spolek Detvan. Na vysoké školy v Čechách a na Moravě přicházelo stále více slovenských studentů (mj. M. R. Štefánik, Vavro Šrobár). Češi a Slováci si uvědomovali kulturní blízkost. V r. 1895 byla v Praze uspořádána Národopisná výstava československá. Na počátku 20tého stol. se česká a slovenská inteligence scházela zejm. ve městě Hodonín a lázních Luhačovice. V průběhu 1. světové války představil T. G. Masaryk státním Dohody návrh na vznik československého státu.

V r. 1918 vzniklo Československo jako multietnický stát, přičemž některá etnika aktivně vystupovala proti odtržení od Budapešti nebo Vídně. Státní hranice s Maďarskem a Polskem musela být vybojována se zbraní v ruce. Etnická mnohotvárnost Československa sice nevydržela explozi nacionalismu na konci 30tých let 20tého stol., avšak již během 2. světové války se začalo připravovat nové – poválečné uspořádání Československa. Prezident dr. Edvard Beneš diplomatickými aktivitami přesvědčil Spojence o kontinuitě předválečného Československa. Jedním z cílů Slovenského národního povstání bylo obnovení demokratického Československa.

Období 1939 – 1945 hodnotí Češi a Slováci odlišně. Pro Čechy samostatný slovenský stát znamenal obecně zradu na Československu, pro Slováky se jednalo o pokus o realizace ambicí stát se státním národem.<sup>8</sup> Stejně tak panuje nesoulad

<sup>6</sup> Růžová revoluce v Gruzii – 2003, Oranžová revoluce na Ukrajině – 2004, Tulipánová revoluce v Kyrgyzstánu – 2005, Zelená revoluce v Íránu – 2009, Jasmínová revoluce v Tunisku – 2010.

<sup>7</sup> Kol. autorů: *Minulost našeho státu v dokumentech*. Nakladatelství Svoboda. Praha 1971. Str. 248 a násl.

<sup>8</sup> Viz Příhoda, P.: *Sociálně-psychologické aspekty soužití Čechů a Slováků*. Sborník Vodička, K. a kol.: *Dělení Československa. Deset let poté...* Volvox Globator. Praha 2003. Str. 36.

v hodnocení období socialismu, kdy na Slovensku docházelo spíše k všeobecné modernizaci a které je v Česku obecně chápáno jako ztracená desetiletí. V r. 1969 bylo možné naplnit touhy politické reprezentace slovenského národa o rovnoprávnost s národem českým, státoprávně zakotvenou v ústavním zákonu o československé federaci.

Euforii ze Sametové/Něžné revoluce velmi rychle vystřídalo procitnutí v realitě nových společenských poměrů. Zatímco během 40ti let komunistické totality byly kritické názory umlčovány, ve svobodné společnosti se záhy vyrojily různorodé názory na soužití Čechů a Slováků. Úvahy o novém názvu státu, o zastoupení republikových symbolů na státním znaku, o nové federální ústavě aj. narážely na nesoulad ve stanoviscích politických zástupců Čechů a Slováků. Dominovala snaha o přesun kompetencí z federální úrovně na úroveň republikovou. Prof. Jičínský vzpomíná na nedostatek politické kultury a tolerance, z nichž vyrůstala nedůvěra a podezřívavost na obou stranách jednacího stolu.<sup>9</sup>

Nemožnost shody na budoucím politickém a ekonomickém směřování společného státu vedla k rozhodnutí politiků o rozpadu společného státu Čechů a Slováků. Namísto trpělivého hledání pro obě strany přijatelných základů společného státu dohodli se politické reprezentace na demontáži státu.

Více než 70 let se Češi a Slováci snažili o společný stát, více než 70 let ho společně praktikovali. Mezinárodní scéna hodnotí pozitivně zejména nenásilnou povahu rozdělení státu. V ulicích nezasahovala armáda, nedocházelo ani k ozbrojeným bojům o hraniční území. Rozdělení státu probíhalo na základě zákonů odhlasovaných ve federálním parlamentu. Postupně po rozdělení byly sjednány drobné změny ve vedení státní hranice. Dohodou bylo ujednáno nástupnictví do majetku (např. armáda, železnice, zastupitelské úřady v zahraničí). Nástupnické státy sukcedovaly do mezinárodních smluv, žádaly o členství v mezinárodních organizacích apod. Rozdělení československého federálního státu proběhlo tak precizně, že jeho nástupnické státy proti sobě dnes neuplatňují žádné finanční ani územní nároky.

Mnohá separatistické hnutí v Evropě i ve světě zmiňují rozpad Československa pro ilustraci svého úsilí, např. při snaze o odštěpení Skotska od Spojeného království, Katalánska od Španělského království. Obou v těchto případech je však nutné podotknout, že z hlediska mezinárodněprávní nauky se jedná o přirovnání nesprávné. Československo se rozpadlo na dva samostatné státy. Nejednalo se o odštěpení části území státu (jakkoli se to v praxi v některých aspektech mohlo zdát<sup>10</sup>). Pravidelně je československého příkladu vzpomínáno také při jednáních o dalším státoprávním uspořádání Belgie.

#### 4. Příklad č. 3? Sjednocení Čechů a Slováků jako vzor evropské integrace?

<sup>9</sup> Viz Jičínský, Z.: Ke ztroskotání československého federalizmu. Sborník Vodička, K. a kol.: Dělení Československa. Deset let poté... Volvox Globator. Praha 2003. Str. 55.

<sup>10</sup> Mnohé české ústřední správní úřady pokračovaly v práci v budovách bývalých federálních úřadů s personálním obsazením zaměstnanci převzatých z bývalých federálních úřadů. Vlajka ČR je stejná jako bývalá vlajka Československa.

Jak bylo uvedeno shora, lze evropskou integraci charakterizovat zejména přechodem některých svrchovaných práv států na supranacionální orgány, kterým členské státy přiznaly mimo jiné způsobilost tvořit právní normy a také způsobilost rozhodovat případné spory. Evropské státy již vytvořily společný trh i hospodářskou a měnovou unii. Budují hospodářskou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.<sup>11</sup>

Položme si několik obecných otázek. Které státy se mají účastnit jakékoli integrace? Která východiska napomáhají dosažení funkcí a cílů integrace? Lépe se samozřejmě integrují geograficky blízké státy se společnými kulturními hodnotami, podobným právním, ekonomickým a politickým systémem.

Paradoxem doby je, že ačkoliv se Československo od r. 1991 podílelo na evropské integraci, v r. 1992 se rozpadlo na dva samostatné státy. Imperativem vyspělé Evropy bylo sjednocování, nástupnické státy Československa stavěly hraniční závory a rozdělovaly měnovou unii. Není čas na zamyšlení se nad variantami dalšího vývoje ve střední Evropě? Nezaslouží si společná historie, podobný jazyk, stejné státní zájmy (právní stát, zajištění bezpečnosti, budování infrastruktury) úvahu o obnovení československé státnosti?

Češi a Slováci jsou nyní plně vyvinutými národy. Oba prošly národním obrozením, oba se formovaly ve střetu i ve svazku s větším národem (Češi vs. Němci, Slováci vs. Maďaři). Oba národy dosáhly nejvyššího stupně civilizovanosti – vlastního státu. Po více než 20ti leté existenci samostatných svrchovaných republik můžeme hovořit o státoprávní tradici obou národů.

V dnešní době se budování národních států jeví jako překonané. Dochází k integraci. Moderní státy předávají své svrchované pravomoci supranacionálním útvarům. Státy jako národní jednotky ustupují a do popředí se dostávají zájmy regionů. Dokážou se také ČR a SR vzdát svých státoprávních funkcí a předat je některému společnému útvaru? Jsou schopni se Češi a Slováci jako dva vyspělé národy spojit a vytvořit jednotný stát? Jsou příslušníci obou národů ochotni svorně vystupovat při ochraně a prosazování společných zájmů? Budou solidární k potřebám druhého národa? Budou schopni se oprostit od požadavků výlučných ve prospěch svého národa?

Československo od svého vzniku trpělo nesourodostí dvou státoprávních národů. Zatímco Češi mohli vycházet ze svého státoprávního postavení v království Českém, slovenský národ takovou státoprávní tradici neměl. Jeho snaha osamostatnit se pak byla trvalým politickým motivem během existence společného státu. To se projevilo při vyhlášení nezávislého slovenského státu v r. 1939, trváním na federativním uspořádání v r. 1968 a úspěchem pro-slovensky orientovaných politických hnutí v letech 1990-1992.

Nyní, když národy Čechů a Slováků dosáhly vrcholu ve svém vývoji, můžeme navrhnout hlubší formy jejich spolupráce. Do pozadí nyní ustupuje národnostní stránka, přednost dostává občanský přístup. Nově zřízené Československo by již nebylo státem dvou národů, ale mohlo by bít společenstvím občanů se společnými

<sup>11</sup> Srov. čl. 2 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy.

státními zájmy. Stát by nebyl národním celkem, ale společenstvím občanů a jejich samosprávných celků (obcí, regionů). V případě Čechů a Slováků by se již nemělo jednat o duální systém se zákazem majorizace, ale o jednotný soubor vícero vyšších samosprávných územních celků. V úvahu přichází obnovení historických regionů, kterým by byla garantována samospráva v rozsahu běžného západoevropského standardu. Čechy, Morava, Slezsko opavské a těšínské, Západoslovenská krajina, Středoslovenská krajina, Východoslovenská krajina by spolu s některými zemskými/krajinskými městy (Praha, Brno, Ostrava, Bratislava, Košice) mohly tvořit jednotný stát zastupovaný navenek jednou ústřední mocí. Předpokladem tohoto jednotného státu by byla společná měna (ať už nazývaná euro nebo koruna československá) a zřízení hlavního města mimo hlavní města dosavadních států. Politický systém nově vzniklého státu by musel být založen na občanském principu, nikoli národním. Političtí reprezentanti by hájili zájmy občanů, nikoli konkrétního národa.

Nové Československo by mohlo být vzorem v procesu evropské integrace. Jeho vznik by byl naplněním čl. 3 Smlouvy o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy, podle kterého EU podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy. Stejně jako za vznikem ČR a SR stálo politické rozhodnutí, museli by politické elity vyvolat politickou diskuzi o kladech a záporech integrace obou celků do společného státu. Takovou diskuzi si zaslouží zejména úcta k těm, kteří bojovali na bojištích 1. i 2. světové války za svrchovaný společný stát Čechů a Slováků.

K zamyšlení vyzývá i jiný názor - pokud sousední přátelské státy se společnou historií nejsou ochotny vytvořit jeden státní celek, nelze od nich očekávat jejich hlubší integraci do širšího nadnárodního celku.

## **Závěr**

Evropská integrace je založena na zásadách soudržnosti a solidarity. Měli bychom se kriticky zamyslet nad způsoby, jakými je možné integrovat státy z různých částí evropského kontinentu. Jako jedna z mnoha cest se nabízí postupná integrace státních celků geograficky bližších s podobnou historií, kulturou a jazykem.

Úvahy o obnovení československé státnosti se budou objevovat stále. A to nejen jako nostalgické vzpomínky při oslavách významných historických událostí z let 1918 - 1992. Shora uvedené příklady Sametové/Něžné revoluce a rozpadu federace demonstrují, že Československo je aktuálně připomínáno v mezinárodním společenství. Záleží pouze na rozhodnutí našich politických představitelů, zda naváží na dobrou pověst společného státu Čechů a Slováků a naplní politický pojem „Československo“ novým obsahem.





## **10 rokov v EÚ: Vzťahy, otázky, problémy**

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 29. – 30. mája 2014 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Zostavil: prof. JUDr. Ján Klučka, CSc.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Odborné poradenstvo: Univerzitná knižnica UPJŠ v Košiciach  
<http://www.upjs.sk/pracoviska/univerzitna-kniznica>

Rok vydania: 2014

Náklad: 100 ks

Rozsah strán: 248

Rozsah: 21,40 AH

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s. r. o.

ISBN 978-80-8152-206-2 (tlačená verzia publikácie)

ISBN 978-80-8152-208-6 (e-publikácia)



ISBN 978-80-8152-206-2



9 788081 522062