

Kodifikované, prepracované a delegované právne akty Európskej únie

Viera Petrášová*

DOI: <https://doi.org/10.24040/sap.2022.9.1.84-95>

Abstrakt:

PETRÁŠOVÁ, Viera: *Kodifikované, prepracované a delegované právne akty Európskej únie*. Obsah článku je zameraný na vybrané problémy, s ktorými sa stretáme pri implementácii legislatívy Európskej únie a to na kodifikáciu a prepracovanie právnych aktov, identifikáciu vplyvu na slovenský právny poriadok a delegované právomoci Európskej únie. Článok má za cieľ priblížiť záväznú legislatívu ľudovo nazývaného „Bruselského diktátu“ najmä vo vzťahu k tým právnym normám, ktoré nie sú prerokované verejne Európskym parlamentom a nie sú k nim ani zverejňované tzv. verejné konzultácie na všeobecných stránkach Európskej komisie. Tento článok nemá za cieľ vysvetliť legislatívne procesy v primárnom práve podľa Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ale osobitné mechanizmy prijímané v zrýchlenom legislatívnom konaní alebo na základe tzv. komitológie v rámci delegácie prenesenia rozhodovania na Európsku komisiu.

Kľúčové slová.

zrýchlené legislatívne konanie Európskej únie, legislatívne pravidlá, posúdenie vplyvu, delegácia

Codified, Recast and Delegated Acts of the European Union

Abstract:

PETRÁŠOVÁ, Viera: *Codified, Recast and Delegated Acts of European Union*. The paper is focused on selected aspects that we challenge while implementing the legislation of the European Union and as such the codification and recast of legal acts, the identification of impact on the Slovak legal order and delegated powers conferred on the European Union. Moreover, it aims at the clarification of legally binding legislation so called ‘A Brussels dictate’ especially when legal acts are not heard publicly before the European Parliament and no public consultations are published on the official internet sites of the European Commission. The paper does not aim to address legislation adopted in the primary law under the Treaty on the functioning of the European Union, but spe-

* JUDr. Viera Petrášová, M.A. je advokátka. Pracovala na výskumnom projekte kodifikácie práva Európskej únie na univerzite College of Europe, neskôr ako národný expert pre správy o implementácii vybraných smerníc Európskej únie do slovenského právneho poriadku a ako zástupca SR v programových výboroch Európskej komisie pre vedu a výskum. Je externou doktorandkou na Právnickej fakulte Univerzity Komenského

cific mechanisms adopted in simplified legislative procedure based on so-called comitology within the delegation conferred on the European Commission.

Key words:

simplified legislative procedure, legislative rules, impact assessment, delegation

Úvod

K problematike eurokonformného výkladu práva existuje pomerne veľké množstvo odborných publikácií a ako sa vo všeobecnosti uvádza: „*Je zrejmé, že v prípade konfliktu medzi vnútroštátnou právnou normou so silou zákona alebo podzákonnou vnútroštátnou normou s európskym právom, je nevyhnutné, aby orgán aplikácie práva postupoval v zmysle čl. 7 ods. 2 a ods. 5 Ústavy SR, aby tieto vnútroštátne právne normy nechal neaplikované, alebo aby ich interpretoval vo svetle európskeho práva. Takýto postup je však možný len vtedy, ak nevznikajú pochybnosti ohľadom interpretácie európskeho práva, prípadne súladnosti vnútroštátnej právnej normy s európskym právom.*“¹ V nadväznosti na prednosť sekundárneho práva Európskej únie, vzniká aj legitímna požiadavka na transparentnosť právnej úpravy: „*Transparentnosť je zastrešujúci pojem, ktorý zahŕňa päť hodnôt. Týmito hodnotami sú prístup k dokumentom, resp. informáciám, vedomosť o tom, kto prijíma rozhodnutia, zrozumiteľnosť a dostupnosť štruktúry, spolupráce a procesov prijímania rozhodnutí, konzultácia a povinnosť uviesť príčiny.*“² Z tohto dôvodu, chceme na úvod obrátiť pozornosť aj na štruktúru právnych aktov, ktorá vychádza zo štandardizovaných modelov vytvorených od vzniku Európskej únie resp. Európskych spoločenstiev, ktoré sa historicky vyvíjali a pre bežného čitateľa právneho aktu Európskej únie predstavujú návod ako rozumieť a zorientovať sa v štruktúre právneho aktu. Prvotným znakom pri výklade a interpretácii právneho aktu je prítomnosť týchto náležitostí:

- zverejnenie v Úradnom vestníku Európskej únie podľa série L alebo C, ktoré predstavujú právnu záväznosť legislatívneho nástroja alebo len jeho odporúčací charakter,
- odkaz na primárne právo (právny základ), ktoré sa uvádza pod zoznamom inštitúcií, ktoré prijímajú alebo rozhodujú o konkrétnom právnom akte,
- legislatívny návrh prijatý v tzv. zrýchlenom legislatívnom konaní, ktoré predchádzalo predchádzajúcim riadnym legislatívnym konaniam sa uvádza ak ide o prvé odôvodnenie právneho aktu a odkazuje na prepracovanie, kodifikáciu alebo delegáciu,

1 MRVA, M. – VACULÍKOVÁ, N. Eurokonformný verzus ústavnokonformný výklad práva, In *Bulletin slovenskej advokácie*. 2012 / Bulletin roč. 10, s. 41.

2 CHALMERS, D. – TOMKINS, A. *European Union Public Law*. Cambridge University Press, r. 2008, str. 317.

- odôvodnenia právnych aktov, ktoré obsahujú znenia z konzultácií medzi Európskym parlamentom a Radou Európskej únie a samostatne so širokou verejnosťou alebo tzv. posúdenia vplyvu podľa časti III Medziinštitucionálnej dohody,³
- text „prijali“ alebo „rozhodli“ v časti medzi normatívnou časťou znenia právneho aktu a posledným odôvodnením, pretože najmä právna forma rozhodnutia môže byť prijatá ako samostatný legislatívny právny akt podľa Zmluvy o fungovaní Európskej únie alebo ako tzv. rozhodnutie „*suigeneris*“ kedy Európska komisia koná ako samostatný orgán v osobitnom správnom konaní,
- ostatné články, ktoré odkazujú buď na tzv. komitológiu, ak ide o delegovaný právny akt a zároveň ak ide aj o kodifikované alebo prepracované znenie, odkazuje na pôvodný právny akt spolu so zmenami a doplnením a na ich lehoty na transpozíciu a uplatňovanie,
- záverečné ustanovenia štandardne odkazujú na prechodné lehoty na transpozíciu a uplatňovanie,
- znenie, ktoré sa uvádza pred dátumom prijatia, odkazuje na právne účinky.

Interpretácia európskeho práva si vyžaduje znalosť smerníc implementovaných na konkrétnom území konkrétneho štátu. Dôležité je aj poznanie osobitných mechanizmov tzv. komitológie v rámci delegácie prenesenia rozhodovania v právnych procesoch na Európsku komisiu. Oprávnené záujmy fyzických a právnických osôb riadiacich sa právom v prostredí EÚ musia byť chránené tak, aby sa nestalo, že členský štát opomenul uskutočniť požadované úkony pri prijímaní právnych aktov.

1 Európske legislatívne pravidlá

Jedným zo základných nástrojov prípravy legislatívy sú legislatívne pravidlá, ktoré by mali zabezpečiť kvalitnejšie a prehľadnejšie právne normy. Na rozdiel od mechanizmu vnútroštátnych zákonodarných pravidiel, má Európska únia osobitný spôsob riadenia a prenosu kompetencií z členských štátov na inštitúcie Európskej únie. Súčasná medziinštitucionálna dohoda medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o lepšej tvorbe práva bola prijatá v roku 2016 a nadväzuje na predchádzajúce dohody, ktoré boli prijímané už od roku 1994 počnúc

3 „Ako obmedzenie vyšetrovania politiky implementovanej legislatívnymi textami EÚ musíme vziať do úvahy, že niekedy je ťažké ponoriť sa do úvodných komentárov („odôvodnenia“), ktoré predchádzajú skutočným záväzným článkom, pretože môžu byť rozsiahle. Príležitostne sú oveľa početnejšie ako osobitné ustanovenia. Taký je prípad napr. smernica 2013/48/EÚ o práve na prístup k obhajcovi v trestnom konaní⁶²: 59 odôvodnení len pre 18 článkov; a Smernica EÚ 95/46/ES – Smernica o ochrane údajov: 72 odôvodnení a 34 článkov.⁶³ Čím je otázka kontroverzejšia, tým viac sa zdá, že počet odôvodnení narastá: kompromis sa často dosahuje vložení problému do úvodu, skôr ako v samotnom texte nariadenia.“ VISCONTI, J. Handbook of Communication in the Legal Sphere. Berlin, Boston : De Gruyter Mouton, 2018, str. 391. <https://doi.org/10.1515/9781614514664>

prípravou kodifikovaných právnych aktov až k aktuálnej koncepcii nástrojov lepšej tvorby práva (ďalej len „*Medziinštitucionálna dohoda*“).⁴

Kodifikované a prepracované právne akty sa prijímajú na základe Medziinštitucionálnej dohody ako osobitného právneho nástroja podľa článku 295 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.⁵ Ide o osobitné legislatívne nástroje, ktoré sa implementujú ako osobitné formy na účely zvýšenia kvality legislatívnych textov alebo zvýšenie transparentnosti a prehľadnosti legislatívy Európskej únie.

2 Kodifikácia a prepracovanie právnych aktov⁶

Úradná kodifikácia právnych textov predstavuje jeden z prvých legislatívnych nástrojov, ktorý bol prijatý v roku 1994 ako tzv. zrýchlená pracovná metóda pre úradnú kodifikáciu právnych textov. Podstatou kodifikácie ako takej je prijatie kodifikovaného znenia právneho aktu, ktorý bol viacnásobne zmenený a doplnený neskoršími právnymi aktmi.⁷ Vychádza z tzv. konsolidovaného znenia, ktoré nie je právne záväzné a zverejňuje sa v sérii C Úradného vestníka Európskej únie.⁸ Jedným z najvýznamnejších dôvodov pre

-
- 4 „Situácia Európskej únie je jedinečná aj v tom, že v organizácii s 24 úradnými jazykmi sú navrhovateľmi právnici-lingvisti, t. j. odborníci na právo a so znalosťou aspoň dvoch z týchto úradných jazykov. Navyše v tomto viacjazyčnom prostredí sa často stáva, že autori EÚ môžu písať v jazyku, ktorý nie je ich materinským jazykom (Robertson 2010: 147–148). EÚ tiež tvorí osobitný prípad, keďže bol pôvodne založený v roku 1957 šiestimi krajinami s občianskym právom, pričom ako lingua franca v oblasti navrhovania prevláda francúzština. Felici (2015: 126) však poukazuje na to, že „[po] pristúpení Švédska a Fínska a v poslednom čase aj vo východoeurópskych krajinách sa angličtina stala de facto administratívnym lingua franca, ktorá posúva rovnováhu z francúzštiny na angličtinu.“ VISCONTI, J. *Handbook of Communication in the Legal Sphere*. Berlin, Boston : De Gruyter Mouton, 2018, str. 17. <https://doi.org/10.1515/9781614514664>
 - 5 Článok 295 Zmluvy o fungovaní Európskej únie: „*Európsky parlament, Rada a Komisia sa navzájom radia a vzájomnou dohodou upravujú podrobnosti svojej spolupráce. Na tento účel môžu v súlade so zmluvami uzatvárať medziinštitucionálne dohody, ktoré môžu mať záväznú povahu.*“ Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie (2016/C 202/01), Ú.v. C 202, 7.6.2016, s. 1.
 - 6 Medziinštitucionálna dohoda z 20. decembra 1994, Zrýchlená pracovná metóda pre úradnú kodifikáciu právnych textov, Ú.v.ES C 102,4.4.1996, s. 2.
 - 7 Poznámka autora: Kodifikácia právnych aktov predstavuje v legislatíve Európskej únie tzv. zjednodušenie v zmysle Medziinštitucionálnej dohody z 20. decembra 1994, zrýchlenej metódy pre úradnú kodifikáciu právnych textov. V rámci kodifikácie právnych aktov prebieha aj lingvistická korektúra právnych aktov. Úradný vestník Európskej únie ako najväčšia databáza právnych predpisov na svete obsahuje aj jedinečnú kombináciu a porovnanie jazykových verzií právnych aktov vo všetkých úradných jazykoch Európskej únie. Účelom kodifikácie je aj právny výskum v už zverejnených a právne záväzných právnych aktov a lingvistická analýza samotného návrhu kodifikovaného znenia vo vzťahu k už zverejneným právnym pojmom, ktoré sa používajú v obdobných právnych predpisoch. Takýmto spôsobom by sa mala dosiahnuť lepšia čitateľnosť a zrozumiteľnosť právnych aktov aj v nadväznosti na ostatné jazykové verzie.
 - 8 *Medziinštitucionálna príručka úpravy dokumentov 2011*. Luxemburg : Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2011, 288 s., ISBN 978-92-78-40713-1.

prijímanie kodifikovaných znení právnych aktov boli rôzne jazykové verzie pôvodných právnych aktov a ich zmien a doplnení, ktoré bolo potrebné zjednotiť terminologicky tak, aby mohlo byť konkrétne jazykové znenie čitateľné a zrozumiteľné pre širokú verejnosť. Pôvodným zámerom zákonodarcu bolo aj zjednotiť jednotlivé jazykové verzie čo do čitateľnosti kedy aj napriek viacnásobne kontrolovanému prekladu strácali zapracované zmeny a doplnenia harmonizáciu terminologických pojmov.

Podstatou tohto zrýchleného legislatívneho postupu je však zákaz vecnej zmeny znenia bez toho, aby sa mohol narušiť obsah práva alebo povinnosti, ktoré sú právnym aktom stanovené. Kodifikované znenie právneho aktu v každej jazykovej verzii je následne označené ako kodifikované znenie, ktoré obsahuje doplňujúce odôvodnenie uvádzajúce pôvodný tzv. základný právny akt⁹ a v rámci prílohy aj zoznam neskorších zmien a doplnení. Zároveň sa v kodifikovanom znení uvádza aj osobitná príloha, ktorá označuje zoznam prečíslovaných článkov tzv. základného alebo pôvodného právneho aktu v nadväznosti na prijatie kodifikovaného znenia. Napriek tomu, že kodifikované znenie nesmie zahrnúť žiadne vecné zmeny a doplnenia, kodifikované znenie v čase jeho zverejnenia v Úradnom vestníku Európskej únie obsahuje odkazy na účinné právne predpisy toho času zverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie. Zrýchlené legislatívne konanie v tomto prípade predstavuje postup, podľa ktorého Európska komisia predstaví znenie kodifikovaného znenia v rámci poradnej pracovnej skupiny zloženej zo zástupcov všetkých troch európskych inštitúcií. Následne sa legislatívny návrh predloží Európskemu parlamentu (v rámci jediného osobitného výboru pre preskúmanie návrhu, ktorý návrh prijme v zrýchlenom schvaľovacom postupe) a Rade Európskej únie (v rámci preskúmania jedinou pracovnou skupinou vo Výbore stálych zástupcov). Kodifikované znenie je zverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie v sérii L ako právne záväzný právny akt a je mu zároveň pridelené nové číslo.

Prepracované znenia predstavujú vyšší stupeň kodifikácií takom prípade, ak sa v rámci zjednodušeného legislatívneho procesu prijíma ďalšia zmena a doplnenie pôvodného právneho aktu a v takomto prípade, je v záujme prehľadnosti lepšie ak sa zmena a doplnenie prijme ako prepracované znenie pôvodného právneho aktu spolu s predchádzajúcimi zmenami a doplneniami.¹⁰ Na účely prijatia prepracovaného právneho aktu sa však, používa riadny legislatívny proces podľa Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Znalosť uvedeného postupu zjednodušuje prácu v legislatívnom svete právnych aktov Európskej únie, najmä v takých prípadoch, kde sa jednotlivé pojmy prekladali

9 „XY (ES) č. XY/YX bolo opakovane podstatným spôsobom zmenené. V záujme jasnosti a prehľadnosti by sa malo uvedené XY kodifikovať.“

10 Medziinštitucionálna dohoda z 28. novembra 2001 o systematickejšom používaní techniky prepracovania právnych aktov (Ú.v. ES C 77, 28.3.2002, s. 1.)

podľa historických termínov, neskôr boli nahradené neskôr zaužívanými jazykovými pojmami a tento jazykový nesúlad by sa mal nahradiť.¹¹

3 Posúdenie vplyvu – realizácia európskej pridanej hodnoty

Posúdenie vplyvu v zmysle medziinštitucionálnej dohody by pri prenesenom slova zmysle na slovenský právny poriadok zodpovedalo dôvodovej správe s doložkou zlučiteľnosti. S ohľadom na komplikovanejšie právne princípy obsiahnuté v princípe subsidiarity a proporcionality, je posúdenie vplyvu na úrovni európskej legislatívy oveľa komplikovanejšie.¹² Posúdenie vplyvu ako nástroj lepšej tvorby práva je zakotvené v časti III Medziinštitucionálnej dohody.¹³ Posúdenie vplyvu veľmi úzko súvisí s posudzovaním vykonávania a uplatňovania právnych predpisov únie na území členských štátov uvedenej v časti VII Medziinštitucionálnej dohody. Napriek tomu, že jej znenie je pomerne stručné čo do rozsahu posúdenia vplyvu a kontroly vykonávania a uplatňovania právnych predpisov Európskej únie, posledná rozhodovacia činnosť Súdneho dvoru zhrnula obligatórne náležitosti na nasledujúce princípy.¹⁴

11 „Za tým účelom by sa mali určiť presné pravidlá pre tvorbu legálnych definícií. Definíciou sa má vymedziť obsahový význam pojmu, ktorý je neznámy, teda pojmu, ktorý právny poriadok nepozná. Musí platiť požiadavka, že neznáme nemôže byť definované neznámym. To znamená, že na vysvetlenie určitého pojmu nemožno použiť iný pojem, ktorého význam a obsah sú tiež neznáme. Rovnako nevhodné je použitie neurčitých a vágnych pojmov na vymedzenie významu pojmu. Definícia nesmie byť príliš úzka ani príliš široká. To znamená, že pojem, ktorý sa definíciou definuje, a slová, ktorými sa tento pojem definuje, majú mať totožný rozsah. Pri formulácii definície je tiež potrebné rešpektovať požiadavky zrozumiteľnosti, presnosti a jednoznačnosti.“ SURMAJOVÁ, Ž. Základné princípy legislatívy. In *Magister Officiorum*. roč. 2014, č. 2., str. 65.

12 Poznámka autora: Správy tzv. posúdenia vplyvu sa obvykle vykonávajú na ekonomickej a právnej úrovni. Ekonomické analýzy vplyvov sú bežne dostupné na úradných stránkach Európskej komisie a tvoria podklad pre verejnú konzultáciu k návrhu právneho aktu. Právne posúdenie vplyvu vyžaduje posúdenie vplyvu v každom členskom štáte osobitne. Napriek tomu, že Európska komisia je povinná viesť a na tento účel aj zverejňuje zoznam vnútroštátnych právnych noriem v Úradnom vestníku Európskej únie, nie je uskutočniteľné, aby vykonávala podrobnú analýzu každého právneho aktu. Túto funkciu čiastočne plní aj nástroj v rámci tzv. EU Pilot, kedy je možné podať podnet na Európsku komisiu pri podozrení na nesprávnu transpozíciu smernice. Pri prijímaní právnych predpisov najmä v takej oblasti, ktorá nebola ešte regulovaná napr. ochrana osobných údajov, finančná regulácia, a pod., pristupuje Európska komisia k analýze príbuzných právnych predpisov osobitne pre každý členský štát. Transpozícia a implementácia smernice sa posudzuje pre každé ustanovenie a každý členský štát osobitne.

13 Bod 16 Medziinštitucionálnej dohody: „Komisia môže z vlastného podnetu alebo na výzvu Európskeho parlamentu alebo Rady doplniť svoje posúdenie vplyvu alebo vykonať analýzy, ktoré považuje za potrebné. Komisia pritom zohľadní všetky dostupné informácie, dosiahnuté štádiom legislatívneho procesu a potrebu predísť zbytočným prieťahom v uvedenom procese. Spoluzákonodarcovia v plnej miere zohľadnia všetky ďalšie skutočnosti, ktoré v tejto súvislosti uvedie Komisia.“

14 Návrhy Generálneho prokurátora Evgeni Tančev prednesené 5. marca 2020, vo veci C-550/18, Európska komisia proti Írsku (Predchádzanie praniu špinavých peňazí), ECLI:EU:C:2020:175.

- oznámenie, ktoré musia členské štáty vykonať v súlade so zásadou lojálnej spolupráce uvedenou v článku 4 ods. 3 ZFEÚ, musí obsahovať dostatočne jasné a presné informácie, pokiaľ ide o obsah vnútroštátnych noriem, ktoré preberajú smernicu. Toto oznámenie, ktoré môže byť sprevádzané tabuľkou zhody, tak musí jednoznačne označovať tie zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia, o ktorých sa členský štát domnieva, že si nimi splnil jednotlivé povinnosti, ktoré mu ukladá táto smernica. Nespĺnenie tejto povinnosti členským štátom, či už ide o úplnú alebo o čiastočnú absenciu informácie, alebo o nedostatočne jasnú a presnú informáciu, môže samo osebe odôvodniť začatie konania podľa článku 258 ZFEÚ,¹⁵
- Súdny dvor najmä konštatoval, že hoci prebratie smernice môže byť zabezpečené vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktoré už sú účinné, členský štát nie je zbavený formálnej povinnosti oznámiť ich Komisii ani v prípade, že tieto predpisy už oznámil v súvislosti s preberaním predchádzajúcich smerníc,¹⁶
- navyše ak smernica stanovuje, že opatrenia na jej prebratie musia obsahovať odkaz na smernicu alebo musí byť takýto odkaz uvedený pri ich úradnom uverejnení, je nevyhnutné prijať osobitné opatrenia na prebratie,¹⁷
- z ustálenej judikatúry ďalej vyplýva, že v konaní na základe článku 258 ZFEÚ sa to, či si členský štát nespĺnil povinnosti, určuje vzhľadom na situáciu, ktorá v členskom štáte prevládala na konci lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, a Súdny dvor nemôže brať do úvahy následné zmeny.¹⁸

4 Delegované právne akty

Delegovanie rozhodovacích právomocí na Európsku komisiu v intenciách legislatívnej právomoci je uskutočňované podľa článku 290 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, a uskutočňuje sa najmä vtedy ak Európsky parlament a Rada Európskej únie prenesie túto zodpovednosť na Európsku komisiu. S ohľadom na osobitný obsah delegovaných právnych aktov, Komisia uskutočňuje konzultácie s odborníkmi určenými jednotlivými členskými štátmi. Návrhy delegovaných aktov sa poskytnú odborníkom z členských štátov. Členské štáty sú oprávnené menovať jednotlivých odborníkov do výborov riadených len Európskou komisiou prostredníctvom stálych zastúpení členských štátov. Zaužívaný pojem pre delegované právne akty je aj tzv. „komitológia“, ktorá je odvodená od stálych alebo ad hoc výborov („comités“ alebo „committees“ po francúzsky alebo anglicky). Kontrola zo strany Európskeho parlamentu a Rady Európskej únie pozostáva len z tzv. predbežnej kontroly podľa prílohy Medziinštitucionálnej dohody. Na základe tejto dohody je Európska komisia povinná:

- poskytnúť orientačný prehľad plánovaných delegovaných aktov,

15 Rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorychlostné siete) (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 51).

16 Rozsudok zo 16. júla 2009, Komisia/Írsko (C-427/07, EU:C:2009:457, body 108 a 109).

17 Rozsudok z 15. apríla 2010, Komisia/Írsko (C-294/09, neuvverejnený, EU:C:2010:200, bod 17).

18 Rozsudok z 28. marca 2019, Komisia/Írsko (Systém na zber a úpravu odpadových vôd) (C-427/17, neuvverejnený, EU:C:2019:269, bod 42).

- zabezpečiť, aby sa všetky dokumenty vrátane návrhov aktov včas a súčasne postúpili Európskemu parlamentu a Rade, a to v rovnakom čase aj odborníkom z členských štátov,
- zástupcovia Európskeho parlamentu a Rady majú možnosť vyslať odborníkov na zasadnutia expertných skupín aj napriek tomu, že sú na zasadnutiach prítomní zástupcovia členských štátov,
- všetky tri inštitúcie (Európska komisia, Rada, Európsky parlament) sú povinné na účely zasielania a prijímania všetkých dokumentov v súvislosti s delegovanými aktmi navzájom oznamovať svoje funkčné schránky pre elektronickú poštu,
- všetky tri inštitúcie (Európska komisia, Rada, Európsky parlament) sú povinné zachovať dôvernosť jednotlivých dokumentov,
- pri rozhodovaní o návrhoch delegovaných aktov je Európska komisia povinná určiť dostatočnú lehotu na predloženie námietok.

Delegované právne akty sa vždy uverejňujú v Úradnom vestníku Európskej únie v sérii L ako záväzné právne akty. Akékoľvek delegované nariadenie alebo rozhodnutie odkazuje v záverečných ustanoveniach na postup, podľa ktorého rozhodoval konkrétny výbor. Jednotlivé postupy a lehoty na prerokovanie sú upravené v rozhodnutí Rady z 28. júna 1999, ktorým sa ustanovujú postupy pre výkon vykonávacích právomocí prenesených na Komisiu v znení neskorších zmien a doplnení (ďalej len „Rozhodnutie“)¹⁹.

V rámci tzv. komitológie sa rozoznávajú viaceré postupy. Sú to: konzultačný, riadiaci, regulačný a ochranný postup. Podľa článku 3 Rozhodnutia, pri konzultačnom postupe sa námietky jednotlivých zástupcov zaznamenávajú do zápisnice a mali by byť následne zohľadnené Európskou komisiou, ktorá je povinná informovať o tom, akým spôsobom bolo stanovisko zohľadnené. V článku 4 Rozhodnutia je upravený riadiaci postup, podľa ktorého konkrétny výbor hlasuje a právny akt musí byť odsúhlasený kvalifikovanou väčšinou. Ak zasadnutie Komisie a výboru nie je úspešné a výbor nesúhlasí s návrhom Komisie, rozhoduje o návrhu legislatívneho aktu až Rada Európskej únie. Podľa článku 5 Rozhodnutia, počas regulačného postupu sa opakuje predchádzajúci postup, avšak, k návrhu opatrení sa vyjadruje aj Európsky parlament najmä k právomociam Komisie v tejto konkrétnej oblasti. Po tomto stanovisku Európskeho parlamentu už rozhoduje len Rada Európskej únie. Podľa článku 5a Rozhodnutia, regulačného postupu s kontrolou, rozhoduje výbor kvalifikovanou väčšinou. V prípade kladného stanoviska výboru, je návrh predložený Európskemu parlamentu a Rade. Ak vyjadria námietku, je Európska komisia povinná prepracovať návrh a v prípade, že Európsky parlament a Rada nevznesú žiadne námietky, je Európska komisia oprávnená rozhodnúť. Inak rozhoduje Európsky parlament a Rada. V článku 6 Rozhodnutia je stanovený tzv. ochranný postup, podľa ktorého sa rozhoduje o ochranných opatreniach tak, že Komisia pred prijatím ochranného opatrenia informuje Radu Európskej únie a členské štáty. Členské štáty sa môžu vyjadriť tak, že o tomto ochrannom opatrení môže rozhodovať len Rada Európskej únie.

O právomoci pri delegovaných právnych aktoch resp. komitológii už rozhodoval aj Súdny dvor Európskej únie v právnej veci C-183/16 P (ďalej len „Rozsudok“) a

19 Ú. V. ES L 184, 17.7.1999, s. 23.

vyhovela odvolaniu obchodnej spoločnosti, ktorá bola dotknutá vykonávacím nariadením Komisie (EÚ) č. 689/2013 z 18. júla 2013, ktorým sa stanovujú vývozné náhrady za hydinové mäso z dôvodu nedodržania procesných lehôt pri rozhodovaní poradného výboru Európskej komisie v rámci prijatia delegovaného právneho aktu.²⁰ Podstata žalobou vytykáneho procesného pochybenia Európskej komisie bolo stanovenie vývozných náhrad, ktoré podľa článku 164 nariadenia č. 1234/2007 musia byť v celej Európskej únii rovnaké. Podľa odseku 2 tohto článku náhrady stanovuje Európska komisia.²¹ V článku 195 nariadenia č. 1234/2007 sa odkazuje na kontrolný mechanizmus delegovaných právnych aktov a to, že Komisii pri rozhodovaní pomáha Riadiaci výbor pre spoločnú organizáciu poľnohospodárskych trhov (ďalej len „riadiaci výbor“), zložený zo zástupcov členských štátov, ktorý má byť informovaný v lehote jedného mesiaca predtým ako Európska komisia predloží na rokovanie legislatívny návrh. Procesný postup výboru bol vysvetlený v bodoch 23 a ďalšími. Podľa bodu 23 a nasl. tohto rozsudku: „Návrh sporného nariadenia bol prezentovaný a predložený na hlasovanie na zasadnutí riadiaceho výboru 18. júla 2013.“ 24: „Pokiaľ ide o postup uplatňovaný v tejto súvislosti, Komisia pred Všeobecným súdom spresnila nasledujúce informácie.“ 25: „Dňa 16. júla 2013, konkrétne dva dni pred zasadnutím riadiaceho výboru, zaslala Komisia emailom členom riadiaceho výboru dokument nazvaný „EU Marketsituationforpoultry“ (Situácia na trhu EÚ s hydinou).“ 26: „V priebehu rána, keď sa konalo zasadnutie riadiaceho výboru z 18. júla 2013, Komisia prezentovala situáciu na trhu s hydinou. Popoludní, keď toto zasadnutie pokračovalo, Komisia po 13. hodine predložila riadiacemu výboru návrh sporného nariadenia. Išlo o štandardizované nariadenie, v ktorom boli aktualizované iba číselné údaje. Konkrétne išlo o fotokópiu predchádzajúceho nariadenia stanovujúceho vývozné náhrady, v ktorom boli údaje týkajúce sa vývozných náhrad prečiarknuté ceruzkou.“ 27: „Návrh sporného nariadenia bol následne predložený na hlasovanie. Generálny riaditeľ generálneho riaditeľstva (GR) pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka splnil formálne náležitosti vlastnej certifikácie v ten istý deň o 15.46 hod., aby umožnil uverejnenie sporného nariadenia v Úradnom vestníku Európskej únie v nasledujúci deň, aby mohlo okamžite nadobudnúť platnosť a začať sa uplatňovať.“ Súdny dvor Európskej únie v odvolacom konaní rozhodol v prospech francúzskej obchodnej spoločnosti, ktorá bola dotknutá prijatým nariadením. Ako uviedol Súdny dvor vo svojom Rozsudku: 103: „Navyše keďže článok 291 ods. 3 ZFEÚ výslovne upravuje, že členské štáty uskutočňujú

20 Rozsudok Súdneho dvora z 20. Septembra 2017, Tilly-SabcoSAS proti Európska komisia, o určenie neplatnosti právneho aktu, ECLI:EU:C:2017:704

21 Náhrady možno stanoviť:

a) v pravidelných intervaloch;

b) vypísaním verejnej súťaže na výrobky, pre ktoré sa tento postup ustanovil odo dňa uplatňovania tohto nariadenia v súlade s článkom 204 ods. 2.

Pokiaľ sa náhrada neurčí verejnou súťažou, zoznam výrobkov, za ktoré sa vývozná náhrada poskytuje a výška vývozných náhrad sa stanovujú aspoň raz za tri mesiace. Výška náhrady však môže zostať na rovnakej úrovni aj po dobu dlhšiu ako tri mesiace a Komisia ju môže v prípade potreby na žiadosť určitého členského štátu alebo z vlastnej iniciatívy v intervenčnom období upraviť, a to bez pomoci výboru uvedeného v článku 195 ods. 1.

kontrolu nad vykonávaním vykonávacích právomocí Komisie, ktoré sú jej zverené na základe odseku 2 tohto článku, treba vychádzať z toho, že cieľom prvej lehoty je aj zabezpečenie oboznámenia členských štátov prostredníctvom ich členov riadiaceho výboru o návrhoch Komisie, aby tieto vlády mohli prostredníctvom interných a externých konzultácií zdefinovať postoj v riadiacom výbore na účely ochrany vlastných záujmov každého z nich.“ Podľa bodu 105 tohto rozsudku: „S prihliadnutím na tieto úvahy treba konštatovať, že prax pozostávajúca z predloženia návrhu vykonávacieho aktu až počas zasadnutia zvolaného na jeho preskúmanie je nezlučiteľná tak so znením, ako aj s cieľmi sledovanými článkom 3 ods. 3 nariadenia č. 182/2011. Komisia týmto postupom totiž nedodržiava prvú lehotu štrnástich dní.“

Uvedený príklad poukazuje na skutočnosti ako poznanie osobitných mechanizmov legislatívy Európskej únie umožňuje domáhať sa svojich práv právnickým a fyzickým osobám. Tieto osobitné mechanizmy sa v našej právnej praxi uplatňujú len veľmi málo a treba upozorniť na ich významný vplyv pri uplatňovaní právnych aktov Európskej únie.

Záver

Diskusia o vplyve rýchlosti a hospodárnosti európskej legislatívy na vnútorný trh a zachovanie ekonomických slobôd existujú už od roku 1999, kedy Rada upravila postupy prijímania delegovaných právnych aktov Európskou komisiou. Popri kontrole vykonávania a posudzovania vplyvu, prebieha kontinuálne proces kodifikácie a prepracovania, ktorý má veľký význam najmä pre tzv. nové členské štáty, ktoré pri vstupe do Európskej únie musia prevziať veľké množstvo legislatívy. Kodifikované a prepracované právne akty predstavujú z pohľadu zákonodarcu vyššiu právnu istotu pri výklade a interpretácii právneho aktu nielen z pohľadu kontroly zapracovania početných legislatívnych zmien a doplnení, ale aj z pohľadu lingvistickej harmonizácie právnych pojmov. Pri ochrane oprávnených záujmov fyzických a právnických osôb, ktoré sú upravené smernicou alebo nariadením Európskej únie, je potrebné skontrolovať nielen zoznam právnych noriem, ktoré implementujú smernicu na konkrétnom území konkrétneho členského štátu, ale aj časovú pôsobnosť týchto vnútroštátnych predpisov alebo iných opatrení ako aj ich úplnosť pri označení. Ak by sa pri analýze vnútroštátnych noriem zistilo, že členský štát opomenul oznámiť alebo označiť implementujúci právny akt, mohlo by takéto protiprávne konanie založiť zodpovednosť štátu podľa zákona č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene a niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Delegované právne akty, ktoré sú najčastejšie označované za najväčšie „zlo“ v rámci politickej kritiky prenesenej z právomoci členských štátov na Európsku úniu sú jedným z najrýchlejších nástrojov ako účinne upraviť vzťahy v konkrétnej spoločensko-ekonomickej oblasti. Avšak ani táto legislatívna iniciatíva nie je vylúčená z mechanizmu súdnej kontroly nad zákonnosťou právneho aktu Európskej únie ako možno vidieť podľa poslednej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie. Poznanie osobitných mechanizmov používaných v Európskej únii umožní zjednodušiť a urýchliť procesy pri vypracovaní právnych analýz týkajúcich sa aj európskeho práva v rámci súdnych konaní.

Literatúra:

- MRVA, M. – VACULÍKOVÁ, N. 2012. Eurokonformný verzus ústavnokonformný výklad práva. In *Bulletin slovenskej advokácie*. 2012 / Bulletin roč. 10, s. 41.
- SURMAJOVÁ, Ž. 2014. Základné princípy legislatívy. In *Magister Officiorum*, roč. 2014, č. 2., str. 65.
- CHALMERS, D. – TOMKINS, A. 2008. *European Union Public Law*. Cambridge : University Press, 2008, str. 317.
- TÜRK A.H. 2021. Legislative, delegated acts, comitology and interinstitutional conundrum in EU law – configuring EU normative spaces. In *Eur Law J.* roč. 2021, s. 1–14. <https://doi.org/10.1111/eulj.12400>
- SLAŠŤAN, M. 2008. Publikácia sekundárneho práva Európskej únie – neexistujúci a chybný preklad do úradných jazykov EÚ. In *Justičná revue*. roč. 60, č. 3, 2008, s. 473–493.
- MAZÁK, J. 2016. Nové občianskoprocesné kódexy a právo Európskej únie: Nezabudli sme na základné princípy? In *Bulletin slovenskej advokácie*, roč. 2016, č. 3, s. 30–35.
- VISCONTI, J. 2018. *Handbook of Communication in the Legal Sphere*. Berlin, Boston : De Gruyter Mouton, 2018., str. 391. <https://doi.org/10.1515/9781614514664>
- SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M. 2012. *Právo Európskej únie*. Euroiuris, 2012, 1231 s.

Zoznam právnych aktov:

- Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie (2016/C 202/01), Ú. v. C 202, 7.6.2016, s. 1.
- Medziinštitucionálna dohoda z 20. decembra 1994, Zrýchlená pracovná metóda pre úradnú kodifikáciu právnych textov, Ú.v. ES C 102,4.4.1996, s. 2.
- Medziinštitucionálna príručka úpravy dokumentov 2011, Luxemburg, Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2011, 288 s., ISBN 978-92-78-40713-1.
- Medziinštitucionálna dohoda z 28. novembra 2001 o systematickejšom používaní techniky prepracovania právnych aktov (Ú.v. ES C 77, 28.3.2002, s. 1.
- Návrhy Generálneho prokurátora Evgeni Tančev prednesené 5. marca 2020, vo veci C-550/18, Európska komisia proti Írsku (Predchádzanie praniu špinavých peňazí), ECLI:EU:C:2020:175.
- Rozsudok z 8. júla 2019, Komisia/Belgicko (Článok 260 ods. 3 ZFEÚ – Vysokorýchlostné siete) (C-543/17, EU:C:2019:573, bod 51).
- Rozsudok zo 16. júla 2009, Komisia/Írsko (C-427/07, EU:C:2009:457, body 108 a 109).
- Rozsudok z 15. apríla 2010, Komisia/Írsko (C-294/09, neuvyverejnený, EU:C:2010:200, bod 17).
- Rozsudok z 28. marca 2019, Komisia/Írsko (Systém na zber a úpravu odpadových vôd) (C-427/17, neuvyverejnený, EU:C:2019:269, bod 42).
- Rozhodnutie Rady z 28. júna 1999, ktorým sa ustanovujú postupy pre výkon vykonávacích právomocí prenesených na Komisiu v znení neskorších zmien a doplnení (Ú. V. ES L 184, 17.7.1999, s. 23.)
- Rozsudok Súdneho dvora z 20. Septembra 2017, Tilly-SabcoSAS proti Európska komisia, o určenie neplatnosti právneho aktu, ECLI:EU:C:2017:704.

Summary: Codified, Recast and Delegated Acts of the European Union

The article has analysed the rules for a better legislation incorporated in the agreement among the European Commission, the European Parliament and the Council of the European Union. The quantity of legal acts and all linguistic versions are constantly reviewed because of its transparency and compliance with primary law established by the Treaty on the functioning of the European Union. Based on the most recent case-law of the Court of Justice of the European Union, even acts adopted in simplified procedure shall be subject to the judicial review.

JUDr. Viera Petrášová, M.A.
Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta, Katedra občianskeho práva
Šafárikovo námestie 6, P.O.BOX 313
810 00 Bratislava
Slovenská republika
vierapetrasova@gmail.com



Obsah článku podlieha licenci Creative Commons Attribution 4.0 International Licence CC BY (Viera Petrášová).