

**Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému Oznámenie Európskej komisie:
„Európa výsledkov – Uplatňovanie práva Spoločenstva“**

KOM(2007) 502 v konečnom znení

(2008/C 204/02)

Európska komisia sa 5. septembra 2007 rozhodla podľa článku 262 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom

„Oznámenie Komisie: Európa výsledkov – Uplatňovanie práva Spoločenstva“

Odborná sekcia pre jednotný trh, výrobu a spotrebu poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci prijala svoje stanovisko 27. februára 2008. Spravodajcom bol pán RETUREAU.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 443. plenárnom zasadnutí 12. a 13. marca 2008 (schôdza z 12. marca) prijal 59 hlasmi za, pričom 2 členovia sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

1. Úvod

1.1 Vo svojom oznámení *Európa výsledkov – Uplatňovanie práva Spoločenstva* z 5. septembra 2007 (KOM(2007) 502 v konečnom znení) Komisia uvádza, že z viac než 9 000 legislatívnych opatrení tvorí 2 000 smerníc, z ktorých každá si vyžaduje 40 až 300 transpozičných opatrení a že vzhľadom na počet Európanov, ktorí môžu uplatňovať svoje práva vyplývajúce z právnych predpisov Spoločenstva, treba pri dosahovaní cieľa „lepšia právna úprava“ venovať mimoriadne zvýšenú pozornosť uplatňovaniu práva, zisťovaniu príčin problémov, ktoré naďalej pretrvávajú v oblasti uplatňovania a presadzovania práva.

Navrhuje preto zlepšiť súčasnú metódu riešenia problémov týkajúcich sa uplatňovania a presadzovania práva Spoločenstva.

1.2 Komisia stanovila štyri oblasti, v ktorých možno uplatňovanie práva zlepšiť:

- a) prevencia: lepšie posúdenie vplyvu, hodnotenie rizika zahrnuté v návrhoch Komisie, korelačná tabuľka obsiahnutá v každom návrhu, odborná príprava vnútroštátnych orgánov v oblasti práva Spoločenstva;
- b) účinná a efektívna reakcia: kvalitnejšia výmena informácií s podnikmi a občanmi, ale tiež s vnútroštátnymi orgánmi, zovšeobecnenie tzv. package meetings, ktoré zohrávajú osobitnú úlohu;
- c) zlepšenie pracovných postupov: určenie centrálného kontaktného miesta v každom členskom štáte zodpovedného za súčinnosť s príslušným vnútroštátnym orgánom a Komisiou, zlepšenie riadenia konaní vo veci porušenia najmä stanovením priorit;
- d) posilňovanie dialógu a transparentnosti: zlepšiť dialóg medzi inštitúciami, uverejňovanie všeobecných informácií o fungovaní nového prístupu.

1.3 Výbor podporuje úmysel Komisie zlepšiť nástroje, ktoré umožnia zabezpečiť lepšie uplatňovanie práva Spoločenstva členskými štátmi.

V tejto súvislosti by chcel predložiť tieto pripomienky:

2. Zisťovanie problému

2.1 Nedostatočné uplatňovanie a implementácia práva Spoločenstva sú z veľkej časti dôsledkom netransponovania smerníc. Transpozíciu možno definovať ako úkon, ktorým členský štát, ktorému je smernica určená, prijme všetky opatrenia nevyhnutné na jej účinné začlenenie do vnútroštátneho právneho poriadku prostredníctvom vhodných normatívnych nástrojov.

2.2 Transpozícia si vyžaduje, aby členský štát vykonal dva kroky:

- prvým krokom je začlenenie celého normatívneho obsahu smernice do vnútroštátneho práva,
- druhým krokom je abrogácia alebo novelizácia všetkých predchádzajúcich vnútroštátnych noriem, ktoré nie sú v súlade so smernicou.

2.3 Rovnaká požiadavka sa vzťahuje na začlenenie rámcových rozhodnutí ustanovených v článku 34 Zmluvy o Európskej únii, ktoré tak ako smernice uvedené v článku 249 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva „sú záväzné pre členské štáty, pokiaľ ide o výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom voľba foriem a metód sa ponecháva na vnútroštátne orgány“.

2.4 Ťažkosti môže vyvolať aj transpozícia rámcových rozhodnutí. Na rozdiel od konania z dôvodu neplnenia si povinnosti stanoveného v článkoch 226 a 228 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, Zmluva o Európskej únii nepriznáva Komisii v prípade netransponovania alebo nesprávnej transpozície takýto kontrolný mechanizmus. Členské štáty však musia naďalej rešpektovať povinnosť transponovať rámcové rozhodnutia.

2.5 Treba uviesť, že pre členské štáty je stále ťažké prispôbiť ich postup vypracovávania transpozičných ustanovení, ktoré, ako sa možno nezdá, vyvolávajú zložité právne obmedzenia a niekedy narúšajú národné legislatívne tradície.

3. Stručný prehľad týkajúci sa povinnosti transponovať a s ňou súvisiace ťažkosti členských štátov

3.1 Členské štáty majú výlučnú právomoc rozhodnúť o forme transpozície smerníc a pod dohľadom vnútroštátnych súdov, všeobecných súdov uplatňujúcich právo Spoločenstva, stanovíť také prostriedky, ktoré v rámci vnútroštátneho práva umožnia smernicu uviesť do účinnosti. V tejto súvislosti je vhodné zdôrazniť povinnosť Komisie ako strážkyne zmlúv dohliadať na správne uplatňovanie práva Spoločenstva a riadne fungovanie jednotného trhu a v prípade potreby uplatniť voči členským štátom primerané opatrenia, ktoré má na tento účel k dispozícii (odôvodnené stanovisko, žaloba Súdnemu dvoru, penále). Oneskorená, nesprávna alebo neúplná transpozícia nebráni poškodeným občanom podať žalobu, ktorou sa domáhajú uprednostnenia smernice pred vnútroštátnym právom podľa zásady prednosti práva Spoločenstva.

3.2 Správna transpozícia teda predpokladá prijatie záväzných vnútroštátnych právnych noriem, ktoré musia byť oficiálne uverejnené, ⁽¹⁾ takže Súdny dvor môže odsúdiť prípady, kedy sa namiesto skutočnej transpozície iba uvádzajú všeobecné odkazy na právo Spoločenstva ⁽²⁾.

3.3 Môže sa stať, že vzhľadom na všeobecné zásady ústavného práva alebo správneho práva je transpozícia prostredníctvom prijatia osobitných zákonov alebo iných právnych predpisov zbytočná, avšak tieto všeobecné zásady musia naďalej zaručovať, že orgány štátnej správy smernicu plne uplatňujú.

3.4 Transpozícia smerníc musí byť preto čo možno najvernejšia. Smernice, ktoré harmonizujú vnútroštátne právne predpisy, sa musia transponovať čo možno najpresnejšie, aby sa zabezpečil jednotný výklad a jednotné uplatňovanie práva Spoločenstva ⁽³⁾.

3.5 V teórii sa to zdá byť jednoduché, ale v praxi sú prípady, keď samostatné koncepcie vlastné právu Spoločenstva ⁽⁴⁾ nemajú v právnej terminológii členských štátov obdobu alebo keď tento typ koncepcie neobsahuje odkaz na právo členských štátov, ktoré by stanovilo jej význam a rozsah ⁽⁵⁾.

3.6 Sú tiež prípady, keď smernica obsahuje článok, na základe ktorého musia vnútroštátne ustanovenia transponujúce smernicu obsahovať odkaz na túto smernicu alebo sa tento odkaz musí uviesť pri ich uverejnení. Neznalosť tejto klauzuly

⁽¹⁾ Štúdiá Štátnej rady Francúzska s názvom *Lepšie začlenenie noriem Spoločenstva do vnútroštátneho práva (Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national)*, ktorú valné zhromaždenie Štátnej rady prijalo 22. februára 2007, Documentation Française, Paríž, 2007.

⁽²⁾ SDES, 20. marca 1997, Komisia proti Nemecku, C 96/5, Zb. s. 1653.

⁽³⁾ Ú. v. EÚ C 24, 31.1.2006, spravodajca: pán Van Iersel.

⁽⁴⁾ Pozri napr. SDES, 26. júna 2003, Komisia proti Francúzsku, C 233/10, Zb. s. I-66.

⁽⁵⁾ SDES, 19. septembra 2000, Linster, C 287/98, Zb. s. I-69.

nazývanej „prepojovacia doložka“ (tzv. clause d'interconnexion) Súdny dvor sankcionuje, pretože odmieta zohľadniť námietku predloženú členskými štátmi, na základe ktorej je už ich platné vnútroštátne právo v súlade so smernicou ⁽⁶⁾.

3.7 Ťažkosti pri správnej transpozícii smerníc vyvoláva taktiež ich rôzny stupeň normatívnosti. Smernice môžu totiž obsahovať dve hlavné kategórie ustanovení:

- nezáväzná ustanovenia, ktoré sa obmedzujú na vymenovanie všeobecných cieľov a členským štátom ponechávajú dost široký priestor pre voľbu vnútroštátnych transpozíčných opatrení,
- normatívne/výslovné ustanovenia, ktoré ukladajú členským štátom povinnosť uviesť vnútroštátne transpozíčné opatrenia do súladu s ustanoveniami smernice ako sú definície, normatívne/výslovné ustanovenia, ktoré členským štátom ukladajú konkrétne povinnosti, prílohy smerníc, ktoré môžu obsahovať zoznamy alebo tabuľky uvádzajúce látky, predmety, výrobky alebo vzory tlačív uplatňované v celej Európskej únii.

3.8 V prípade nezáväzných ustanovení sa posúdenie úplnosti, presnosti a účinnosti transpozície musí týkať skôr obsahu vnútroštátnych opatrení, ktorý musí umožniť dosiahnutie cieľov smernice, ako samotného znenia návrhu vnútroštátnych opatrení.

3.9 V prípade normatívnych/výslovných ustanovení sa pozornosť Komisie a Súdneho dvora zameriava viac na znenie vnútroštátnych opatrení, ktoré musí byť v súlade s ustanoveniami smernice.

3.10 Niektoré členské štáty sa pri vypracovávaní uspokojivých transpozíčných ustanovení, ktorými transponujú normatívne/výslovné ustanovenia smernice, stretávajú s vážnymi ťažkosťami. Základný problém spočíva v tom, že v záujme zabezpečenia právnej jednoznačnosti musia nové navrhované ustanovenia prechádzať systematickou „kozmetickou úpravou“, aby sa zamedzilo prebytočným ustanoveniam alebo v horšom prípade protichodným ustanoveniam. Treba preto nájsť vhodnú rovnováhu medzi doslovným odpisom a príliš voľným výkladom príslušných ustanovení, čo môže vytvárať ťažkosti ⁽⁷⁾.

4. Postupy transpozície používané v členských štátoch

4.1 Voľba spôsobu vypracovávaní transpozíčných opatrení sa líši v závislosti od toho, či ide o nezáväzná ustanovenia alebo normatívne/výslovné ustanovenia.

- Zdá sa, že v prípade normatívnych/výslovných ustanovení smerníc používajú členské štáty čoraz častejšie transpozíciu doslovným odpisom smernice, pretože tento typ transpozície ustanovení neponecháva členským štátom žiadnu

⁽⁶⁾ Ustálená judikatúra Súdneho dvora, SDES, 23. mája 1985, Komisia proti Nemeckej federatívnej republike, 29/84, Zb. s. 1661; SDES, 8. júla 1987, Komisia proti Taliansku, 262/85, Zb. s. 3073, SDES, 10. mája 2001, Komisia proti Holandsku, C-144/99, Zb. s. I-3541.

⁽⁷⁾ Príspevok Štátnej rady Francúzska na XIX. konferencii Združenia štátnych rád a najvyšších správnych súdov Európskej únie, Haag, 14. – 15. júna 2004.

voľnosť, takže pozornosť Komisie a Súdneho dvora sa zameriava väčšmi na zhodu alebo dokonca totožnosť znenia transpozíčných opatrení a výslovných ustanovení smernice. Súdny dvor však nikdy nezašiel tak ďaleko, aby stanovil, že povinnosť verne transponovať smernice musí nutne zahŕňať jednoduchý odpis.

- Komisia uprednostňuje skôr tento postup odpisu, pričom mimoriadnu pozornosť prisudzuje tomu, aby definície obsiahnuté v smernici boli do transpozíčného textu presne prevzaté, aby sa predišlo sémantickým alebo koncepčným rozdielom, ktoré by bránili jednotnému uplatňovaniu práva Spoločenstva v členských štátoch a jeho účinnosti.
- Kontrola transpozície nezáväzných ustanovení je naopak problematickejšia. Pripomeňme, že ide o prípad, keď podľa článku 249 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva smernica iba stanovuje všeobecné ciele, pričom voľba formy a prostriedkov na ich dosiahnutie je ponechaná na voľnú úvahu členských štátov. Pri posudzovaní úplnosti a presnosti transpozície sa teda treba zamerať na obsah vnútroštátnych opatrení a nie na ich samotné znenie. Súdny dvor tak odporúča, aby sa pri kontrole transpozíčných opatrení pristupovalo k jednotlivým prípadom pragmaticky a v závislosti od cieľov smernice a oblasti, na ktorú sa vzťahujú, čo môže Komisii spôsobovať určité ťažkosti ⁽⁸⁾.

4.2 Členské štáty môžu napokon uskutočňovať transpozíciu pomocou odkazu na smernicu pokiaľ ide o ustanovenia technickej povahy (napr. prílohy smerníc obsahujúce zoznamy predmetov alebo vzory tlačív) alebo o ustanovenia, ktoré sa často menia a dopĺňajú.

4.3 Holandsko, Slovensko, Rakúsko, Fínsko a Estónsko používajú transpozíciu pomocou odkazu na smernicu v prípade technických príloh smerníc, ktoré často menia a dopĺňajú smernice prijaté podľa komitologického postupu.

4.4 Je teda zrejmé, že vykonanie transpozície nie je také jednoduché, ako by sa mohlo zdať, a to z dôvodu rôzneho stupňa normatívneho obsahu smerníc. Táto rôznosť spôsobuje rozdiely vo vnútroštátnych transpozíčných postupoch.

4.5 Spojené kráľovstvo napríklad používa zrýchlený postup prijímania transpozíčných zákonov, tzv. negative declaration, v rámci ktorého vláda predloží parlamentu transpozíčný text vypracovaný na základe medzirezortného pripomienkového konania, ktorý nie je predmetom rozpravy pokiaľ sa o ňu nepožiadajú.

⁽⁸⁾ SDES, 15. júna 2006, Komisia proti Švédsku, C 459/04; Súdny dvor zamietol žalobu Komisie, ktorá bola toho názoru, že Švédsko si nespĺnilo svoje povinnosti vyplývajúce zo smernice Rady 89/391/EHS z 12. júna 1989 o zavádzaní opatrení na podporu zlepšenia bezpečnosti a ochrany zdravia pracovníkov pri práci. Súdny dvor dospel k záveru, že smernica musí byť považovaná za „rámcovú smernicu“, ktorá ako taká neukladá úplnú harmonizáciu právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa pracovného prostredia.

4.6 Belgicko používa zrýchlený postup, ktorý sa uplatňuje na všetky zákony v prípade, keď si uplynutie lehoty na transpozíciu vyžaduje rýchle prijatie transpozíčného zákona.

4.7 Iné členské štáty ako napríklad Nemecko, Rakúsko a Fínsko naopak nemajú takéto zrýchlený legislatívny postup prijímania transpozíčných zákonov.

4.8 Francúzsko nevyužíva postupy diferencované podľa významu jednotlivých smerníc, ktoré sa majú transponovať, t. j. buď zjednodušená legislatívna cesta alebo prostredníctvom podzákonnej normy.

5. Odporúčané spôsoby pre lepšiu transpozíciu smerníc

- Základnou otázkou je stanoviť ako vypracovávať legislatívu na úrovni Spoločenstva, ktorá by sa ľahšie transponovala a ktorá by zabezpečila konceptuálnu súdržnosť a relatívnu stabilitu, nevyhnutné pre činnosť podnikov a život občanov;
- včas stanoviť normatívny nástroj na transpozíciu a hneď na začiatku diskusií o návrhu smernice vypracovať presnú a nepretržite aktualizovanú korelačnú tabuľku podľa príkladu Spojeného kráľovstva;
- urýchliť transpozíčný proces hneď po uverejnení smernice v Úradnom vestníku Európskej únie tak, že sa na vnútroštátnej úrovni zverí koordinácia kontaktnému miestu, ktoré bude spravovať databázu vytvorenú na tento účel ako to odporúča Komisia vo svojom oznámení. Kontaktné miesto by dokonca mohlo byť vybavené systémom varovania, ktorý by sa spustil niekoľko mesiacov pred uplynutím lehoty na transpozíciu. Belgicko, Maďarsko a Holandsko už prijali opatrenia v tomto smere.
- v prípade presných a výslovných ustanovení alebo definícií uprednostniť transpozíciu odpisom;
- umožniť transpozíciu konkrétnym odkazom na normatívne/výslovné ustanovenia smernice ako sú zoznamy, tabuľky uvádzajúce výrobky, látky a predmety, ktoré pokrýva smernica, vzory tlačív, osvedčenia uvedené v prílohe; odkaz musí byť konkrétny, pretože podľa názoru Súdneho dvora nemožno text vnútroštátneho práva so všeobecným odkazom na smernicu považovať za platné transpozíčné ustanovenie ⁽⁹⁾. Holandsko, Slovensko, Rakúsko, Fínsko a Estónsko používajú tento spôsob transpozície technických príloh smerníc;

⁽⁹⁾ SDES, 20. marca 1997, Komisia proti Nemecku, C 96/5, Zb. s. 1653 (pozri vyššie).

— prispôbiť vnútroštátne transpozičné postupy v závislosti od pôsobnosti smernice pomocou zrýchlených postupov, avšak nesmie sa pritom zabúdať na povinné domáce konzultácie súvisiace s prijímaním normatívnych textov.

6. Záver

6.1 Lepšie uplatňovanie práva Spoločenstva, ako to žiada Komisia, je rozumným cieľom, ktorého dosiahnutie spočíva vo veľkej miere na členských štátoch, ktoré, ako sme konštatovali, sú vystavené zložitejším ťažkostiam ako sa na prvý pohľad zdá.

6.2 Členské štáty by nemali považovať transpozíciu smerníc za zámenku na úpravu častí vnútroštátnych právnych predpisov, na ktoré sa legislatíva Spoločenstva priamo nevzťahuje (tzv. gold plating) alebo na úpravu niektorých ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré by znížili úroveň práv občanov alebo podnikov, čo sa označuje ako *downgrading*, a zodpovednosť za zmeny by pripisovali „Bruselu“.

6.3 Členské štáty by mali systematickejšie využívať možnosti, ktoré im ponúka primárne právo (zakladajúce zmluvy Európskych spoločenstiev a Európskej únie) a pri transpozícii smerníc využívať kolektívne vyjednávanie, najmä v prípade smerníc zaoberajúcich sa sociálnymi a hospodárskymi otázkami. V závislosti od problematiky by organizácie občianskej spoločnosti mali byť v priebehu prípravného štádia transpozície⁽¹⁰⁾ konzultované vo veciach zmien a doplnení vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré sa majú pri tejto príležitosti vykonať. Kolektívne vyjednávanie a konzultácie môžu podporiť a uľahčiť neskoršie uplatňovanie práva Spoločenstva, pretože sa opierajú o občiansku spoločnosť. Konzultácie s občianskou spoločnosťou pred prijatím vnútroštátnych transpozičných opatrení totiž objasnia prijatie rozhodnutia orgánov verejnej moci, a tak orgánom štátnej správy umožnia získať názory sociálnych partnerov, odborníkov či zástupcov odborníkov z odvetvia, ktorého sa týkajú transpozičné ustanovenia. Majú nepochybne výchovný účinok, pretože týmto aktérom umožňujú lepšie poznať obsah budúcich reforiem. Najmä Spojené kráľovstvo, Dánsko, Fínsko a Švédsko pri konzultáciách so svojimi sociálnymi partnermi

a ich poradnými orgánmi predkladajú spolu s transpozičným textom aj rad presných otázok týkajúcich sa tohto textu.

6.4 Vo väčšej miere by sa malo brať do úvahy vnútroštátne ústavné usporiadanie viacerých členských štátov (federálne štáty, regionálna decentralizácia a iné spôsoby prenosu suverénnych právomocí na úroveň nižšiu ako je štát). Lehoty na transpozíciu by sa občas mali predĺžiť v prípade ustanovení Spoločenstva, ktoré sa týkajú predovšetkým právomocí delegovaných na územné jednotky (regionálna politika, najvzdialenejšie regióny a ostrovy atď.).

6.5 Národné parlamenty a regionálne parlamenty alebo zhromaždenia (napríklad v Škótsku, Belgicku alebo v nemeckých spolkových krajinách) sú do tohto procesu zvlášť zapojené a nesú zodpovednosť za transpozíciu práva Spoločenstva v oblastiach, v ktorých majú prenesené alebo konzultačné právomoci. Komisie alebo výbory, ktoré na tento účel zriaďujú, by mali organizovať verejné diskusie s odborníkmi a zástupcami zainteresovaných sektorov občianskej spoločnosti a mať osobitné právomoci plánovať prerokovanie návrhov transpozičných zákonov tak, aby naliehavá vnútroštátna legislatíva neodsunula prerokovanie vnútroštátnych transpozičných ustanovení na obdobie po uplynutí stanovenej lehoty. Naopak naliehavé opatrenia (delegovanie legislatívnej právomoci na výkonnú moc) by sa mohli použiť na mnohé oneskorené návrhy, ktoré sú pre politické strany v zásade nekonfliktné, aby sa podstatne znížilo množstvo nahromadených smerníc, ktoré sa netransponovali v stanovených lehotách.

6.6 Niektoré členské štáty už zaviedli systémy určené na urýchlenie postupov prijímania transpozičných ustanovení, iné štáty zaviedli postupy zamerané na zlepšenie kvality transpozícií a niektoré štáty sa zatiaľ neodhodlali k žiadnym krokom a musia sa ešte prispôbiť. Ministerstvá a parlamenty by mohli napríklad zriadiť oddelenie pre transpozíciu, ktoré by riadilo/usmerňovalo prácu súvisiacu s transpozíciou. Naskytuje sa skôr príležitosť modernizovať činnosť orgánov verejnej správy ako sa len podriaďovať požiadavkám, ktoré nastoľujú inštitúcie Spoločenstva, a to v prvom rade Európska komisia. Inými slovami ide o to, aby v procese európskej integrácie⁽¹¹⁾ každý plne prevzal na seba úlohu a zodpovednosť.

V Bruseli 12. marca 2008

Predseda

Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Spravodajca: pán Retureau, Ú. v. EÚ C 24, 31.1.2006 a spravodajca: pán Van Iersel, Ú. v. EÚ C 24, 31.1.2006.

⁽¹¹⁾ To je v podstate záver spomínanej štúdie Štátnej rady Francúzska s názvom *Lepšie začlenenie noriem Spoločenstva do vnútroštátneho práva* (*Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national*).