

ZÁSADY INŠTITUCIONÁLNEHO SYSTÉMU ÚNIE PODĽA JUDIKATÚRY SÚDNEHO DVORA EURÓPSKEJ ÚNIE²⁶⁵

Michael Siman

Abstrakt

Systém rozdelenia mocí v Európskej únii je špecifický a odlišuje sa od klasických systémov delby moci zaužívaných v členských štátoch. Tento systém rozdelenia mocí je založený na zásadách inštitucionálnej rovnováhy, inštitucionálnej autonómie a lojálnej spolupráce inštitúcií, ktoré vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora EÚ.

Abstract

The system of division of powers in the European Union is specific and differs from the conventional system of separation of powers established within the Member States. This system of division of powers is based on principles of the institutional balance, institutional autonomy and loyal cooperation, arising from the case-law of the European Court of Justice.

V Únii sa neuplatňuje zásada striktnnej oddelenosti zákonodarnej a výkonnej moci, na základe ktorej by inštitúcia Únie vykonávala svoje právomoci úplne nezávisle od ostatných inštitúcií. Jedine súdna moc je úplne oddelená a disponuje ňou iba Súdny dvor Európskej únie. Zákonodarná a výkonná moc sú rovnovážne rozdelené medzi tri inštitúcie - Európsky parlament, Radu a Komisiu, pričom v rámci každej z týchto inštitúcií dochádza k splývaniu týchto mocí.²⁶⁶ Najčastejšie právne akty Únie navrhuje Komisia a prijímajú ich Rada spolu s Európskym parlamentom. Výkonná právomoc je vo všeobecnosti zverená Komisii, pričom Rada a Európsky parlament ju pri vykonávaní tejto právomoci kontrolujú. Okrem toho v Únii dochádza aj k vertikálnemu rozdeleniu mocí medzi Úniou a členské štáty, ktoré sa určitým spôsobom zúčastňujú na zákonodarnej moci napríklad prostredníctvom transpozície smerníc, na výkonnej moci prostredníctvom vykonávania práva Únie na vnútroštátnej úrovni ako aj na súdnej moci prostredníctvom aplikácie práva Únie vnútroštátnymi súdnymi orgánmi.

Inštitucionálny systém Únie teda nevykazuje znaky tradičnej oddelenosti mocí, ale je skôr pragmaticky prispôsobený charakteristickým znakom Únie ako nadnárodnej organizácie sui generis, pričom je založený najmä na rešpektovaní zásad inštitucionálnej rovnováhy, inštitucionálnej autonómie a lojálnej spolupráce medzi inštitúciami, ktorých charakteristické znaky vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora Európskej únie.

²⁶⁵ Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-14-0852.

²⁶⁶ K ešte výraznejšiemu splynutiu zákonodarnej a výkonnej moci dochádza v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky.

Zásada inštitucionálnej rovnováhy

Každá inštitúcia Únie môže konať iba v medziach svojich právomocí, ktoré jej zverili zakladajúce zmluvy, pričom musí rešpektovať postupy a ciele ustanovené v týchto zmluvách (pozri čl. 13 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii). Súdny dvor už od začiatku existencie Spoločenstiev považoval rovnováhu mocí za charakteristický znak ich inštitucionálnej štruktúry (rozsudok Súdneho dvora Meroni, 9/56, 13.6.1958, Zb. s. 11, 44) a uviedol, že práve systém rozdelenia právomocí medzi jednotlivé inštitúcie, ktorý priznáva každej inštitúcii jej úlohy v inštitucionálnej štruktúre Únie a pri realizácii cieľov Únie, vedie k zabezpečeniu dodržiavania inštitucionálnej rovnováhy (rozsudky Súdneho dvora Vreugdenhil, C-282/90, 13.3.1992, Zb. s. I-1937, bod 20; Európsky parlament p. Rade, C-70/88, 22.5.1990, Zb. s. I-2041, bod 21).

V rozpore s touto zásadou je jednak také delegovanie právomoci jednou inštitúciou na druhú inštitúciu alebo iný subjekt, ktoré môže narušiť rovnováhu inštitúcií zavedenú zakladajúcimi zmluvami, ako aj situácia, v ktorej si niektorá z inštitúcií prisvojí zmluvami zakotvenú výsadnú právomoc inej inštitúcie (rozsudok Súdneho dvora Wybot, 149/85, 10.7.1986, Zb. s. 2391, bod 23). Každá inštitúcia Únie zároveň musí vykonávať svoje právomoci tak, aby tým nezasahovala do právomocí ostatných inštitúcií (rozsudok Súdneho dvora Európsky parlament p. Rade, C-70/88, 22.5.1990, Zb. s. I-2041, bod 22).

Zásada inštitucionálnej autonómie (nezávislosti)

Každá inštitúcia Únie môže v rámci svojich právomocí sama rozhodovať o svojej vnútornej organizácii. V zakladajúcich zmluvách sa táto právomoc prejavuje v ustanoveniach, ktoré splnomocňujú jednotlivé inštitúcie na to, aby prijali svoje rokovacie poriadky²⁶⁷ (k právu Parlamentu rozhodovať o systéme paušálnych náhrad cestovných výdavkov poslancov pozri rozsudok Súdneho dvora Lord Bruce of Donington, 208/80, 15.9.1981, Zb. s. 2205, bod 17). Okrem toho môžu inštitúcie na základe zásady inštitucionálnej autonómie vo veciach týkajúcich sa ich fungovania zastupovať Úniu vo vzťahu k členským štátom, hoci vo všeobecnosti Úniu zastupuje Komisia (pozri čl. 335 Zmluvy o fungovaní Európskej únie).

Vykonávaním právomoci svojej vnútornej organizácie však inštitúcia Únie nesmie zasahovať do právomoci inej inštitúcie alebo členských štátov (k premiestňovaniu sídla Európskeho parlamentu pozri rozsudky Súdneho dvora Luxembursko p. Európskemu parlamentu, 108/83, 10.4.1984, Zb. s. 1945; Francúzsko p. Európskemu parlamentu, 358/85 a 51/86, 22.9.1988, bod 35 a nasl.; k financovaniu volebnej kampane pozri rozsudok Súdneho dvora Zelení p. Európskemu parlamentu, 294/83, 23.4.1986, Zb. s. 1339, bod 44 a nasl.). Taktiež vykonávanie právomoci vnútornej organizácie inštitúcie nesmie byť v rozpore so zakladajúcimi zmluvami

²⁶⁷ Napríklad čl. 232, čl. 235 ods. 3, čl. 240 ods. 3, čl. 249 ods. 1, čl. 253, 254 a 257, čl. 287 ods. 4, čl. 303 a 306 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

a v nich ustanovenými pravidlami fungovania inštitúcií (k zásade kolegiality Komisie pozri rozsudok Súdneho dvora AKZO, 5/85, 23.9.1986, Zb. s. 2585, bod 30 a nasl.).

Skutočnosť, že organizačná právomoc inštitúcie sa týka iba jej vnútornej sféry však neznamená, že vnútroorganizačné opatrenie nemôže vyvolávať účinky voči tretím subjektom (rozsudky Súdneho dvora Holandsko p. Rade, C-58/94, 30.4.1996, Zb. s. I-2169, bod 38; Nakajima, C-69/89, 7.5.1991, Zb. s. I-2069, body 49 a 50; BASF, C-137/92 P, 15.6.1994, Zb. s. I-2555, body 75 a 76).

Rokovacie poriadky, ktoré inštitúcie Únie prijímajú v rámci vykonávania zásady inštitucionálnej autonómie, majú za cieľ upraviť fungovanie vnútorného chodu inštitúcie v záujme dobrej správy. Keďže tieto rokovacie poriadky nemajú všeobecnú pôsobnosť (vzťahujú sa iba na inštitúcie alebo členské štáty, pre ktoré sú záväzné) a nie sú vykonateľné, fyzické alebo právnické osoby sa nemôžu odvolávať na prípadné porušenia ich ustanovení v súdnom konaní (rozsudok Súdneho dvora Nakajima, C-69/89, 7.5.1991, Zb. s. I-2069, body 49 a 50). Rokovacie poriadky však musia byť v súlade so zmluvami a ich platnosť môže preskúmať Súdny dvor.

Vnúternú smernicu, opatrenie alebo usmernenie inštitúcie nemožno považovať za právnu normu, ktorá by bola pre túto inštitúciu záväzná za každých okolností; na druhej strane sa jedná o pravidlo správania sa, ktoré táto inštitúcia musí pri svojej činnosti dodržiavať a od ktorého sa nemôže odchýliť bez uvedenia dôvodov, ktoré ju k tomu viedli a ktoré by dostatočným spôsobom odôvodnili rozdielne zaobchádzanie (pozri rozsudky Súdneho dvora JCB Service, C-167/04 P, 21.9.2006, Zb. s. I-8935, body 207 a 209; Rørindustri, C-189, 202, 205 až 208 a 213/02 P, 28.6.2005, Zb. s. I-5425, bod 209; Adam, 80 až 83/81, 182 až 185/82, 9.10.1984, Zb. s. 3411, bod 21). Inštitúcia sa prijatím takýchto pravidiel postupu a zverejnením upozornenia, že ich odteraz bude uplatňovať na budúce prípady, sama obmedzuje pri výkone svojej voľnej úvahy a v prípade ak sa od týchto pravidiel odchýli, musí preukázať dodržanie všeobecných úniových právnych zásad, najmä zásad rovnakého zaobchádzania, právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní (k usmerneniam Komisie pri stanovovaní výšky pokút za porušenie pravidiel hospodárskej súťaže pozri rozsudky Súdneho dvora JCB Service, C-167/04 P, 21.9.2006, Zb. s. I-8935, bod 208; Rørindustri, C-189, 202, 205 až 208 a 213/02 P, 28.6.2005, Zb. s. I-5425, bod 211; porovnaj Gorostiaga Atxalandabaso, T-146/04, 22.12.2005, Zb. s. II-5989, bod 131).

Zásada dobrej správy verejných vecí Únie, ktorá je zakotvená aj v článku 41 Charty, nachádza uplatnenie vo vzťahoch inštitúcií Únie s členskými štátmi (pozri rozsudok Súdneho dvora Taliansko p. Komisii, C-10/88, 27.3.1990, Zb. s. I-1229), s podnikmi (pozri rozsudok Súdneho dvora Lucchini, 179/82, 19.10.1983, Zb. s. 3083, bod 27) alebo s úradníkmi (pozri rozsudok Súdneho dvora F p. Komisii, 228/83, 29.1.1985, Zb. s. 275, bod 30). V prípadoch, v ktorých inštitúcie Únie disponujú širokou mierou voľnej úvahy, je o to dôležitejšie, aby boli dodržané záruky, ktoré úniové právo zaručuje v správnych konaniach. Medzi tieto záruky patrí najmä povinnosť príslušnej inštitúcie preskúmať starostlivo a nestranne všetky relevantné prvky v danom prípade (pozri rozsudky Všeobecného súdu Holland Malt, T-369/06, 9.9.2009, bod 195; Bolloré, T-109, 118, 122, 125, 126, 128, 129, 132 a 136/02, 6.4.2007, Zb. s. II-947, bod 92; Westdeutsche Landesbank, T-228 a 233/99, 6.3.2003, Zb. s. II-435, bod 167; Pfizer Animal

Health, T-13/99, 11.9.2002, Zb. s. II-3305, bod 171; a rozsudok Súdneho dvora Technische Universität München, C-269/90, 21.11.1991, Zb. s. I-5469, bod 14).

Zásada lojálnej spolupráce inštitúcií

Inštitúcie Únie sú povinné vzájomne spolupracovať, a to v súlade so zásadou lojálnej spolupráce, ktorá sa uplatňuje aj vo vzťahoch medzi Úniou a členskými štátmi a ktorú Súdny dvor rozšíril aj na vzájomné vzťahy medzi inštitúciami Únie (pozri čl. 13 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii; rozsudok Súdneho dvora Európsky parlament p. Rade, C-65/93, 30.3.1995, Zb. s. I-643, bod 23; Grécko p. Rade, 204/86, 27.9.1988, Zb. s. 5323, bod 16; pozri tiež čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii).

Pokiaľ zakladajúce zmluvy v tomto smere neurčujú presné pravidlá, inštitúcie Únie si môžu, na základe spoločnej dohody a rešpektujúc vzájomné právomoci, upraviť formy svojej spolupráce (rozsudok Súdneho dvora Klöckner-Werke, 244/81, 11.5.1983, Zb. s. 1451, bod 11). Jedným z príkladov vykonávania zásady lojálnej spolupráce medzi inštitúciami je práve uzatváranie medziinštitucionálnych dohôd v rôznych oblastiach, ktoré môžu mať záväznú povahu, pokiaľ tým nedôjde k narušeniu zásady inštitucionálnej rovnováhy (pozri čl. 295 Zmluvy o fungovaní Európskej únie; rozsudok Súdneho dvora Komisia p. Rade, C-25/94, 19.3.1996, Zb. s. I-1469, body 49 a 50). Keďže povinnosť lojálnej spolupráce medzi inštitúciami Únie im ukladá, aby urobili všetko potrebné pre riadne fungovanie procesov ustanovených zakladajúcimi zmluvami, inštitúcie medzi sebou uzatvárajú dohody najmä v oblasti rozhodovacích procesov vrátane rozpočtu, ale napríklad aj v oblasti ochrany finančných záujmov Únie. Tieto dohody majú často formu spoločných vyhlásení (deklarácií), kódexov správania alebo výmeny listov a niektoré z nich sú priložené k rokovaciemu poriadku Európskeho parlamentu (pozri čl. 127 tohto rokovacieho poriadku).

Súdny dvor uznal záväznosť niektorých medziinštitucionálnych dohôd pre samotné inštitúcie, pokiaľ nie sú iba obyčajnými vyhláseniami (deklaráciami) inštitúcií, ale obsahujú jasné a presné ustanovenia a vôľu inštitúcií dať im záväzný charakter (pozri rozsudok Súdneho dvora Komisia p. Rade, C-25/94, 19.3.1996, Zb. s. I-1469, body 49 a 50). Napríklad Charta základných práv Európskej únie mala až do nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy postavenie medziinštitucionálnej dohody, ktorú uzavrela Komisia, Rada a Európsky parlament.

Súdna moc - vzťah medzi Súdny dvorom a súdmi členských štátov

Prejudiciálne konanie je formou spolupráce medzi Súdny dvorom a vnútroštátnymi súdmi, prostredníctvom ktorej Súdny dvor poskytuje súdom členských štátov výklad práva Únie, ktorý tieto potrebujú pre vyriešenie prejednávaneho vnútroštátneho sporu (napr. rozsudky Súdneho dvora z 27.11.2012, Pringle, C-370/12, bod 83; z 24.3.2009, Danske Slagterier, C-445/06, Zb. s. I-2119, bod 65; z 5.2.2004, Schneider, C-380/01, Zb. s. I-1389, bod 20; zo 16.7.1992, Meilicke, C-83/91, Zb. s. I-4871, bod 22; uznesenie Súdneho dvora z 13.12.2012, Debiasi,

C-560/11, bod 22). Okrem toho, že prejudiciálne konanie predchádza riziku rozdielneho výkladu práva Únie, ku ktorého aplikácii dochádza na vnútroštátnej úrovni, jeho úlohou je tiež napomôcť správnej aplikácii tým, že slúži vnútroštátnemu súdu ako prostriedok na vyriešenie ťažkostí, s ktorými sa môže tento súd stretnúť pri zabezpečovaní úplného účinku práva Únie (napr. rozsudky Súdneho dvora z 21.7.2011, Kelly, C-104/10, bod 60; zo 16.1.1974, Rheinmühlen, 166/73, Zb. s. 33, bod 2; stanovisko Súdneho dvora z 8.3.2011, 1/09, Zb. s. I-1137, bod 83).²⁶⁸

Vzťah medzi úniovým a vnútroštátnym sudcom je teda vzťahom spolupráce a nie podriadenosti, pričom k aplikácii práva Únie dochádza spravidla na vnútroštátnych súdoch a k jeho výkladu na Súdnom dvore.

Na jednej strane je prejudiciálne konanie podľa Súdneho dvora založené na striktnom oddelení právomocí vnútroštátnych súdov a Súdneho dvora, ktorý môže rozhodovať iba o výklade a platnosti tých ustanovení práva Únie, ktoré sa majú aplikovať v predmetnom vnútroštátnom konaní, pričom rozhodnutie vo veci samej prináleží vnútroštátnemu súdu (napr. rozsudky Súdneho dvora z 15.11.1979, Denkavit, 36/79, Zb. s. 3439, bod 12; z 10.3.1981, Irish Creamery, 36 a 71/80, Zb. s. 735, body 5 a 7; uznesenie Súdneho dvora z 24.10.2001, Dory, C-186/01 R, Zb. s. I-7823, bod 8). Na druhej strane pevné stanovenie hranice medzi interpretáciou a aplikáciou práva Únie nie je možné a Súdny dvor interpretuje právo Únie často takým detailným spôsobom, že súdu členského štátu už neostáva v praxi takmer žiadny priestor na voľnú úvahu pri jeho aplikácii.

Vnútroštátne súdy sú v tomto decentralizovanom systéme súdnej ochrany²⁶⁹ v rámci svojich právomocí na základe článku 4 ods. 3 ZEÚ povinné zabezpečiť prostredníctvom aplikácie úniového práva plnú účinnosť úniových právnych noriem a chrániť práva, ktoré tieto normy priznávajú fyzickým a právnickým osobám (napr. rozsudky Súdneho dvora z 15.4.2008, Impact, C-268/06, Zb. s. I-2483, bod 42; z 13.3.2007, Unibet, C-432/05, Zb. s. I-2271, bod 38; z 5.10.2004, Pfeiffer, C-397 až 403/01, Zb. s. I-8835, bod 111; z 19.11.1991, Francovich, C-6 a 9/90, Zb. s. I-5357, bod 32; z 19.6.1990, Factortame, C-213/89, Zb. s. I-2433, bod 19; uznesenie Všeobecného súdu z 21.5.2008, Kronberger, T-18/07, Zb. s. II-77, bod 49). Presnejšie povedané, vnútroštátny súd je v medziach svojich právomocí povinný aplikovať právo Únie ako celok a chrániť práva, ktoré úniový právny poriadok priznáva fyzickým a právnickým osobám (napr. rozsudky Súdneho dvora z 28.1.2010, Uniplex, C-406/08, Zb. s. I-817, bod 49; z 27.2.2003, Santex, C-327/00, Zb. s. I-1877, bod 64; z 9.3.1978, Simmenthal II, 106/77, Zb. s. 629, bod 21).²⁷⁰

Vnútroštátny súd a Súdny dvor by teda mali v rámci svojich právomocí v podstate spoločne usilovať o rozhodnutie vnútroštátnej veci tak, aby bola zaručená jednotná aplikácia a jednotný

²⁶⁸ Angl. *full effect*, franc. *plein effet*.

K povinnosti členských štátov zabezpečiť úplný účinok práva Únie pozri Slašťan, M.: Efektívnosť súdnej ochrany pred porušovaním práva EÚ členskými štátmi, Slovenská asociácia európskeho práva, Bratislava, 2012, s. 15 a nasl.

²⁶⁹ Pozri Schermers, H.G. – Waelbroeck, D.F.: *Judicial protection in the European union*, Sixth Edition, The Hague, Kluwer Law International, 2001, s. 197, § 84.

²⁷⁰ K povinnosti zabezpečenia účinnej súdnej ochrany úniových práv členskými štátmi pozri bližšie Siman, M. - Slašťan, M.: *Právo Európskej únie*, Euroiuris, Bratislava 2012, s. 404, odsek 765 a nasl.

výklad práva Únie vo všetkých členských štátoch (napr. rozsudok Súdneho dvora z 1.12.1965, Schwarze, 16/65, Zb. s. 1081, 1094).

Spolupráca medzi vnútroštátnym a úniovým sudcom pri vytváraní súdneho rozhodnutia prebieha v podstate v troch štádiách: prvé štádium predstavuje prebiehajúce vnútroštátne konanie s úniovým prvkom až do podania prejudiciálnej otázky vnútroštátnym súdom, druhé štádium prebieha na Súdnom dvore, ktorý rozhoduje o prejudiciálnej otázke a svoje rozhodnutie oznámi späť vnútroštátnemu súdu, ktorý prejudiciálnu otázku podal a v treťom štádiu vnútroštátny súd pokračuje v prerušenom konaní a rozhodne v merite veci berúc do úvahy prejudiciálny rozsudok Súdneho dvora.

Na základe toho, čo bolo uvedené vyššie, možno konštatovať, že systém rozdelenia moci v Európskej únii ako špecifickom nadnárodnom zoskupení členských štátov je taktiež špecifický a odlišuje sa od klasických systémov del'by moci zaužívaných v členských štátoch. Napriek jeho špecifickému charakteru je však tento systém založený na starostlivom vyvážení všetkých moci v rámci jednotlivých inštitúcií Únie a čiastočnom vertikálnom rozdelení súdnej moci.

Zoznam bibliografických odkazov

- BARON, F. a kol. *Mémento pratique – Union européenne*. Francis Lefebvre, Paris 2010.
FAVRET, J.-M. *Droit et pratique de l'Union européenne*. Gualino, Paris 2008.
LENAERTS, K. - VAN NUFFEL, P. *Constitutional law of the European Union*. 2nd edition, Sweet and Maxwell Limited, London 2005.
RAEPENBUSH, S. *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*. De Boeck, Bruxelles 2010.
STEINER, J. *Enforcing EC Law*. Blackstone Press, London 1995.