

Návrh na určenie zodpovednosti ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy a niektorých orgánov verejnej moci za aplikáciu a prijatie opatrení na vnútroštátnej úrovni k nariadeniam Európskej únie a rozhodnutiam Európskej únie

Predložený materiál predstavuje tridsiatu tretiu¹ aktualizáciu pôvodného určenia zodpovednosti ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy za aplikáciu a prijatie opatrení na vnútroštátnej úrovni k nariadeniam Európskej únie a rozhodnutiam Európskej únie (ďalej len „nariadenia EÚ a rozhodnutia EÚ“), prijatého uznesením vlády SR č. 573 z 13. júla 2005.

Určovanie zodpovednosti za aplikáciu a prijatie opatrení k nariadeniam EÚ a rozhodnutiam EÚ je dôležité z hľadiska plnenia si zmluvných povinností Slovenskej republiky v rámci jej členstva v Európskej únii. Článok 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) totiž definuje nariadenia a rozhodnutia ako všeobecne záväzné právne akty Európskej únie (okrem prípadov, keď sú rozhodnutia individuálne určené). Podľa zásady lojálnej spolupráce, vyplývajúcej z článku 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“), majú všetky členské štáty prijať opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Európskej únie. Rovnako tak nesmú prijímať opatrenia, ktoré by mohli ohroziť dosiahnutie cieľov Európskej únie. Implementačné opatrenia je potrebné prijať v lehotách, ktoré vyplývajú z jednotlivých právnych aktov EÚ.

Priamo aplikovateľné právne akty EÚ, ako sú nariadenia EÚ a rozhodnutia EÚ sa stávajú stále dôležitejšími nástrojmi regulácie právnych vzťahov v oblastiach, v ktorých Európska únia má právomoc prijímať legislatívu. Stále častejšie sa stáva, že obsah právneho aktu vo forme smernice sa prenáša do formy nariadenia EÚ. Je nutné, aby výber formy sekundárneho právneho aktu EÚ reflektovali kompetentné orgány verejnej moci v SR už pri jeho prijímaní v legislatívnom procese na európskej úrovni, aby sa zabezpečila náležitá implementácia predmetných právnych aktov EÚ do vnútroštátnej legislatívy.

¹ Predchádzajúce aktualizácie predstavujú tieto uznesenia vlády SR: č. 35 z 18. januára 2006, č. 889 z 25. októbra 2006, č. 9 z 10. januára 2007, č. 521 z 13. júna 2007, č. 1098 z 19. decembra 2007, č. 425 z 25. júna 2008, č. 902 z 10. decembra 2008, č. 473 z 24. júna 2009, č. 920 zo 16. decembra 2009, č. 370 z 9. júna 2010, č. 853 z 8. decembra 2010, č. 434 z 29. júna 2011, č. 810 zo 14. decembra 2011, č. 345 zo 6. júla 2012, č. 20 z 9. januára 2013, č. 344 z 3. júla 2013, č. 712 z 11. decembra 2013, č. 319 z 25. júna 2014, č. 669 zo 17. decembra 2014, č. 329 zo 17. júna 2015, č. 700 zo 16. decembra 2015, č. 243 z 15. júna 2016, č. 591 zo 14. decembra 2016, č. 307 z 21. júna 2017, č. 6 z 10. januára 2018, č. 282 z 20. júna 2018, č. 599 z 19. decembra 2018, č. 350 z 3. júla 2019, č. 4 z 15. januára 2020, č. 501 z 19. augusta 2020, č. 6 zo 7. januára 2021 a č. 401 zo 7. júla 2021.

Všetky nariadenia EÚ a rozhodnutia EÚ, uvedené v prílohách tohto materiálu, musia byť zanalyzované a musí byť vyhodnotená potreba prijatia príslušných legislatívnych opatrení na vnútroštátnej úrovni alebo iných opatrení, ktoré majú nelegislatívnu povahu, aby sa zabezpečila ich náležitá implementácia. Výsledkom takéhoto preskúmania, v zmysle úlohy B.1. a B.2. uznesenia vlády, bude oznámenie týchto opatrení na vnútroštátnej úrovni a následne aj zabezpečenie ich realizácie.

Predpokladom náležitej aplikácie a prijatia opatrení na vnútroštátnej úrovni je vymedzenie zodpovednosti príslušných ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy a niektorých orgánov verejnej moci vo vzťahu k týmto všeobecne záväzným právnym aktom EÚ. V materiáli sú uvedené najnovšie prijaté nariadenia EÚ a rozhodnutia EÚ uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie za posledný polrok. Zodpovednosť primárne vychádza zo zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a v neposlednom rade aj z iných, osobitných právnych predpisov. Nevyhnutnosť predloženia materiálu spočíva v odlišnom charaktere právne záväzných aktov EÚ v porovnaní s prameňmi vnútroštátneho práva SR. Predovšetkým ich prierezový charakter, ktorý nekopíruje štruktúru ústrednej štátnej správy v SR, by mohol spôsobovať kompetenčné spory, či už negatívne alebo pozitívne. Nezriedka sa stáva, že ustanovenia jedného právneho aktu spadajú do pôsobnosti viacerých ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy či iných orgánov verejnej moci. Ako príklad možno uviesť prípad, keď jeden právny akt mení a dopĺňa viaceré právne akty, z ktorých každý je v pôsobnosti iného gestora. Jasné vymedzenie zodpovednosti následne umožňuje a pomáha zorientovať sa v množstve všeobecne záväznej sekundárnej legislatívy Európskej únie. Zároveň v prípade, že nedôjde k náležitej aplikácii alebo k prijatiu potrebných implementačných opatrení na vnútroštátnej úrovni, materiál umožňuje identifikovať príslušný zodpovednostný subjekt. Obdobne je určované aj gestorstvo smerníc, a to v osobitnom materiáli na základe bodu C.1. uznesenia vlády SR č. 1232 z 13. novembra 2002.

Tento návrh na určenie zodpovednosti obsahuje 418 nariadení EÚ a 148 rozhodnutí EÚ publikovaných v Úradnom vestníku Európskej únie od 1. mája 2021 do 31. októbra 2021.

Povaha nariadenia EÚ

Nariadenie je, podľa článku 288 ZFEÚ, všeobecne záväzný právny akt, ktorý je záväzný vo svojej celistvosti a je priamo aplikovateľný vo všetkých členských štátoch.

Nariadenie nezaväzuje len členské štáty, ale aj fyzické a právnické osoby. Nariadenie je priamo aplikovateľné, bez nutnosti prijatia vnútroštátnej transpozičnej normy. Nariadenie, na rozdiel od smernice, nevyžaduje transpozíciu do vnútroštátnej právnej normy, dokonca ju takmer vôbec nepripúšťa². V niektorých prípadoch však judikatúra Súdneho dvora Európskej únie toleruje transponovanie obsahu nariadenia do vnútroštátnych právnych predpisov po splnení dvoch predpokladov:

- účelom prebratia ustanovení je zabezpečenie vnútornej súvislosti vykonávacích vnútroštátnych ustanovení a ich zrozumiteľnosť pre adresátov,
- členský štát nemôže pri preberaní ustanovení vytvoriť situáciu, v ktorej by bol priamy účinok nariadení EÚ ohrozený.

Princíp neprípustnosti prenesenia obsahu nariadenia do vnútroštátnej normy je potrebné odlišovať od prípadov, kedy samotné nariadenie vyžaduje od členských štátov prijatie implementačných alebo doplňujúcich opatrení na vnútroštátnej úrovni. V takýchto prípadoch nejde o prenášanie obsahu nariadenia, ale o implementáciu, to znamená konkretizáciu opatrení alebo prijatie požadovaných donucovacích či sankčných opatrení na zabezpečenie riadneho vykonávania obsahu nariadenia.

V prípade, ak členský štát neprijme takéto implementačné opatrenia alebo v rozpore s požiadavkou efektívnosti nezruší svoje vnútroštátne právne predpisy, ktoré vykonaniu nariadenia bránia, podľa článku 4 ods. 3 ZEÚ vzniká povinnosť predmetné všeobecne záväzné právne predpisy v konkrétnej veci neaplikovať alebo aplikovať v zmenenej podobe. Zároveň je potrebné bezodkladne pristúpiť k zmene legislatívnej úpravy na vnútroštátnej úrovni, aby sa odstránili rozpory s právne záväznými aktmi EÚ. Samotné neprijatie implementačných opatrení k nariadeniam predstavuje priame porušenie povinnosti podľa článku 288 ZFEÚ v spojitosti s článkom 4 ods. 3 ZEÚ, v dôsledku čoho by Európska komisia mohla použiť ochranné opatrenia alebo podať žalobu proti Slovenskej republike na Súdny dvor Európskej únie podľa článku 258, príp. 260 ZFEÚ.

Povaha rozhodnutia EÚ

² Vo veci *Komisia vs. Taliansko* (272/83) ESD konštatoval, že fungovanie systému podporujúceho vznik združení poľnohospodárskych výrobcov nezávisí len od predmetného nariadenia, ale tiež od celej kombinácie ďalších predpisov, prijatých tak na komunitárnej, ale aj vnútroštátnej a regionálnej úrovni. Na základe tejto skutočnosti ESD nepovažoval skutočnosť, že regionálne právne poriadky obsahujú – v záujme súdržnosti a zrozumiteľnosti pre osoby, na ktoré sa vzťahujú – niektoré prvky nariadení Spoločenstva, za porušenie právnych predpisov Spoločenstva.

Článok 288 ZFEÚ ustanovuje, že rozhodnutie je záväzné v celom rozsahu a v prípade, že označuje tých, ktorým je určené, je záväzné len pre nich. Táto definícia predpokladá prijímanie aj takých rozhodnutí, ktoré nebudú mať uvedeného adresáta. V takom prípade budú všeobecne záväzné. Rozhodnutie má vzhľadom na jeho účinky obdobný charakter ako nariadenie. Obdobne ako pri nariadení ide o právny akt, ktorý je priamo aplikovateľný a na jeho aplikáciu nie je potrebný žiadny vykonávací predpis, ak jeho vydanie samotné rozhodnutie nepredpokladá. Uvedené platí aj pre oblasť Policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach, ktorá bola Lisabonskou zmluvou presunutá zo šiestej hlavy ZEÚ do rámca ZFEÚ (články 82 – 89 ZFEÚ).

Špecifickými rozhodnutiami zostali teda len rozhodnutia prijímané podľa piatej hlavy ZEÚ v oblasti Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. V tejto oblasti sa, až na výnimky³, rozhodnutia prijímajú jednomyseľne. Záväznosť sa v týchto prípadoch odvodzuje od súhlasného stanoviska členských štátov. V prípade zdržania sa hlasovania zo strany niektorého členského štátu nezaväzuje takéto rozhodnutie daný štát, aj keď v rámci zásady vzájomnej solidarity sa dotknutý členský štát vyhýba akémukoľvek konaniu, ktoré by mohlo prekážať alebo byť v rozpore s konaním únie založenom na tomto rozhodnutí.

Systematika návrhu

Návrh obsahuje dve prílohy. V prílohe I sú uvedené nariadenia EÚ. V prílohe II sú uvedené rozhodnutia EÚ. Obe prílohy obsahujú návrh gestora alebo gestorov, zodpovedných za aplikáciu a prijatie opatrení na vnútroštátnej úrovni.

Návrh obsahuje len také právne akty, ktoré sú aplikovateľné vo vzťahu k Slovenskej republike, pokiaľ sa netýkajú len kompetencií, či postavenia inštitúcií a orgánov Európskej únie alebo neupravujú len ich vzájomné vzťahy.

Medzi nariadeniami EÚ rozlišujeme početne veľkú skupinu nariadení v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky s obmedzenou platnosťou (často sú v platnosti len jeden mesiac). Tieto nariadenia upravujú každodenné otázky organizácie spoločného poľnohospodárskeho trhu. Táto skupina nariadení je jasne identifikovaná aj v Úradnom vestníku Európskej únie pri ich publikácii a z tohto dôvodu je účelné, aby sa za orgán aplikácie uvedených nariadení považovalo Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR.

Návrh neobsahuje ani relatívne početné skupiny právnych aktov EÚ, ktoré:

³ Článok 31 ods. 2 ZEÚ

- a) upravujú lokálne obmedzenia rybolovných možností a súvisiacich podmienok pre určité zásoby rýb uplatniteľné vo vodách Spoločenstva a pre plavidlá Spoločenstva vo vodách, v ktorých sa vyžaduje obmedzenie úlovkov - gestorom týchto nariadení je Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR,
- b) upravujú zapisovanie, príp. vykonávanie zmien a doplnení záznamov v Registri chránených označení pôvodu a chránených zemepisných označení, pokiaľ sa netýkajú slovenských tovarov - gestorom týchto nariadení je Úrad priemyselného vlastníctva SR,
- c) sa týkajú rozšírenia pôsobnosti právnych aktov na zmluvné štáty Dohody o EHP (rozhodnutia Spoločného výboru EHP) – gestorom týchto rozhodnutí sú tie ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy a niektoré orgány verejnej moci, ktoré boli určené za gestorov pôvodných právnych aktov EÚ, ktorých pôsobnosť sa rozširuje.

V návrhu zároveň nie sú zahrnuté tie rozhodnutia EÚ, ktoré nenadobúdajú platnosť publikovaním v Úradnom vestníku Európskej únie, ale oznámením ich adresátovi. Orgány Európskej únie oznamujú takéto rozhodnutia ich zaslaním na Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR prostredníctvom Stáleho zastúpenia SR pri Európskej únii. Určenie zodpovednosti tejto skupiny rozhodnutí návrh nerieši.

Zodpovednosť gestora nariadenia EÚ a rozhodnutia EÚ

Všetky ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy a ďalšie orgány verejnej moci, ktoré sú určené ako zodpovedné za náležitú implementáciu konkrétneho právneho záväzného aktu EÚ, sú považované za gestorov. Zodpovedajú za zabezpečenie náležitej aplikácie a za prijatie implementačných opatrení na vnútroštátnej úrovni, ak si takéto opatrenia vyžaduje povaha nariadenia EÚ alebo rozhodnutia EÚ. Poradie gestorov nemá žiadny reálny dosah na povinnosť implementácie a aplikácie právnych aktov EÚ v rozsahu kompetencií určených orgánov verejnej moci podľa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov alebo podľa iného osobitného všeobecne záväzného právneho predpisu.

Určenie zodpovednosti schválené uznesením vlády SR je pre gestora alebo gestorov záväzné. Výmena gestora, jeho doplnenie alebo vypustenie je možné len po vzájomnej

dohode dotknutých rezortov (určených za gestorov) a po oznámení takejto zmeny sekcii vládnej legislatívy, odboru aproximácie práva Úradu vlády Slovenskej republiky.

Zabezpečenie aplikácie a prijatie opatrení na vnútroštátnej úrovni má legislatívnu a zväčša aj súvisiacu nelegislatívnu povahu (napr.: nevyhnutnosť zabezpečenia administratívnych kapacít, technického vybavenia a pod.). Ak nariadenie EÚ alebo rozhodnutie EÚ vyžaduje prijatie legislatívnych opatrení na vnútroštátnej úrovni, gestor (príp. gestori) zodpovedá za vypracovanie a predloženie návrhu slovenského právneho predpisu, ktorý zabezpečí ich vykonanie. Uvedené opatrenia možno prijať vo forme zákona alebo aproximačného nariadenia vlády SR⁴ podľa striktné stanoveného ústavného rámca v článku 7 ods. 2 Ústavy SR. Gestor v tejto súvislosti zodpovedá za plnenie záväzkov, ktoré Slovenskej republike vyplývajú zo Zmluvy o pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii podľa čl. 7 ods. 2 Ústavy SR.

⁴ Aproximačné nariadenia vlády SR vydáva vláda SR na základe zákona č. 19/2002 Z. z., ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.