

#### 2.7.4 Podmienky, za ktorých sa medzinárodná zmluva môže dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť

Pri analýze podmienok, za ktorých sa medzinárodná zmluva môže dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť, je takisto nevyhnutné zamerať sa na judikatúru Súdneho dvora.

##### *Východiská stanovené v rozsudku v prípade ERTA*

Prvým z radu rozsudkov a stanovísk Súdneho dvora, v ktorých Súdny dvor venoval pozornosť podmienkam, kedy sa medzinárodná zmluva môže dotknúť spoločných pravidiel je už dobre známy rozsudok v prípade ERTA. Súdny dvor tu, okrem iného, konštatoval aj to, že „... vždy, keď Spoločenstvo na vykonanie niektorej spoločnej politiky uvedenej v Zmluve prijme ustanovenia, ktoré v akejkoľvek forme zakladajú spoločné pravidlá, členské štáty už nemajú právo jednotlivovo a ani spoločne vstupovať do takých zmluvných záväzkov s tretími štátmi, ktoré by mohli mať vplyv na tieto pravidlá. Podľa toho, ako dochádza k prijímaniu spoločných pravidiel, môže iba Spoločenstvo vstupovať do zmluvných záväzkov s tretími štátmi, a to v celom rozsahu pôsobnosti právneho poriadku Spoločenstva. Pri plnení ustanovení Zmluvy nemožno oddeliť režim vnútorných opatrení Spoločenstva od režimu vonkajších vzťahov.“<sup>231</sup> Týmto Súdny dvor po prvýkrát konštatoval, že spoločné pravidlá prijaté Spoločenstvom na vykonanie niektorej spoločnej politiky uvedenej v Zmluve, bránia tomu, aby členské štáty v danej oblasti samostatne alebo spoločne vstupovali do zmluvných záväzkov s tretími krajinami či medzinárodnými organizáciami, ak by takéto medzinárodné zmluvy mohli mať vplyv na spoločné pravidlá.

Ešte väčší význam pre skúmanú právomoc má však téza uvedená v bode 22 odôvodnenia rozsudku, kde Súdny dvor konštatoval, že „... pokiaľ sú pravidlá Spoločenstva ustanovené na realizáciu cieľov Zmluvy, členské štáty nemôžu mimo rámca spoločných inštitúcií prijímať záväzky, ktoré by sa mohli dotknúť uvedených pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť.“<sup>232</sup> Uvedený bod teda už priamo spája právomoc Spoločenstva s prípadmi, keď by sa medzinárodné zmluvy (resp. v citovanom bode záväzky) mohli dotknúť spoločných pravidiel, resp. pozmeniť ich pôsobnosť. Toto znenie sa neskôr premietlo aj do čl. 216 ods. 1 ZFEÚ.

<sup>231</sup> Rozsudok z 31. marca 1971, ERTA, 22/70, EU:C:1971:32, body 17 až 19.

<sup>232</sup> Rozsudok z 31. marca 1971, ERTA, 22/70, EU:C:1971:32, bod 22.

### **Dopad na spoločné pravidlá aj pri neexistencii rozporu s nimi – stanovisko 2/91**

Na rozsudok v prípade ERTA a ním vytvorené princípy nadviazalo aj stanovisko Súdneho dvora 2/91. Na toto stanovisko už bolo poukázané skôr, a to v súvislosti s otázkou pôvodu právomoci. No význam predmetného stanoviska týmto zďaleka nekončí.

V stanovisku 2/91 sa Súdny dvor dotkol aj otázky, kedy sa medzinárodná zmluva môže dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť. Súdny dvor tu konštatoval: „Aj keď neexistuje rozpor medzi ustanoveniami Dohovoru a ustanoveniami spomenutých smerníc, musí byť jednako akceptované, že Časť III dohovoru č. 170 sa týka oblasti, ktorá je už v značnom rozsahu pokrytá pravidlami Spoločenstva postupne prijímanými od roku 1967 s perspektívou ešte väčšieho stupňa harmonizácie, a určená na jednej strane na odstránenie prekážok obchodovania rezultujúcich z rozdielov v legislatíve členských štátov, a súčasne na druhej strane na ochranu ľudského zdravia a životného prostredia. Za týchto okolností musí byť brané do úvahy, že záväzky plynúce z Časti III Dohovoru č. 170 patriace do oblasti pokrytej smernicami uvedenými skôr sú spôsobilé mať dopad na pravidlá Spoločenstva, a tiež aj to, že ako následok členské štáty nemôžu vstupať do takýchto záväzkov mimo rámca inštitúcií Spoločenstva.“<sup>233</sup>

Z citovaného je potrebné zvýrazniť predovšetkým dva momenty. Prvým je konštatovanie Súdneho dvora, že na to, aby medzinárodná zmluva bola spôsobilá mať dopad na spoločné pravidlá, nie je potrebné, aby jej obsah bol v rozpore s takýmito pravidlami, čo Súdny dvor zvýraznil spojením „aj keď neexistuje rozpor medzi ustanoveniami ...“. Druhým momentom, na ktorý je v súvislosti so skúmanou právomocou potrebné upozorniť, je to, že podľa Súdneho dvora sa medzinárodná zmluva môže dotknúť spoločných pravidiel predovšetkým vtedy, keď jej ustanovenia upravujú oblasti, ktoré sú spoločnými pravidlami v značnom rozsahu už upravené. Obdobne však možno konštatovať, že na základe stanoviska 2/91 postačuje, aby takýto dopad na spoločné pravidlá mala len časť medzinárodnej zmluvy. Na tomto mieste je dokonca možné vysloviť názor, že v línii stanoviska 2/91 by postačovalo aj to, keď by na spoločné pravidlá malo dopad len jedno ustanovenie medzinárodnej zmluvy, ba dokonca aj len časť ustanovenia. Posudzovanie kvantity ustanovení medzinárodnej zmluvy spôsobilých mať dopad na spoločné pravidlá by nemalo zmysel, pretože

<sup>233</sup> Stanovisko z 19. marca 1993, Dohovor MOP č. 170, 2/91, EU:C:1993:106, body 25 a 26.

následkom akéhokoľvek dopadu medzinárodnej zmluvy je to, že členské štáty nemôžu uzavrieť dotknutú medzinárodnú zmluvu mimo rámec inštitúcií Spoločenstva.

### **Rozsudky o spoločnom nebi**

V súvislosti so skúmaním podmienok, za ktorých sa medzinárodná zmluva môže dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť, nemožno opomenúť ani už spomínanú sériu rozsudkov o spoločnom nebi. Súdny dvor v odôvodneniach rozsudkov pripomenul, za akých okolností môže mať medzinárodná zmluva dopad na spoločné pravidlá, a teda za akých okolností nadobúda Spoločenstvo skúmanú právomoc. V tejto súvislosti konštatoval: „V súlade s judikatúrou Súdneho dvora je tomu tak v prípadoch, keď medzinárodná zmluva patrí do rozsahu spoločných pravidiel (rozsudok ERTA, bod 30), alebo v akomkoľvek prípade do oblasti, ktorá je široko pokrytá takýmito pravidlami (stanovisko 2/91, bod 25). V druhom prípade Súdny dvor konštatoval, že členské štáty nemôžu vstupovať do medzinárodných záväzkov mimo rámca inštitúcií Spoločenstva, a to aj keď nie je rozpor medzi záväzkami a spoločnými pravidlami (Stanovisko 2/91, body 25 a 26).“<sup>234</sup> Uvedeným Súdny dvor potvrdil svoju predchádzajúcu judikatúru.

### **Sumarizácia ustálenej judikatúry Súdneho dvora – stanovisko 1/03**

Na predchádzajúcu, skôr analyzovanú judikatúru nadviazal Súdny dvor aj vo svojom ďalšom stanovisku 1/03 k novému Lugánskemu dohovoru, v ktorom venoval pozornosť aj otázke, kedy vôbec možno hovoriť o dopade medzinárodnej zmluvy na spoločné pravidlá.

V súvislosti s danou otázkou je nevyhnutné zamerať pozornosť hneď na niekoľko bodov stanoviska 1/03, v ktorých Súdny dvor konštatoval nasledujúce:

„Vo vzťahu k časti III Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce o bezpečnosti pri používaní chemických výrobkov pri práci č. 170, ktorá patrí do oblasti vo veľkej miere pokrytej pravidlami Spoločenstva, Súdny dvor zohľadnil skutočnosť, že tieto pravidlá sa prijímali postupne za obdobie viac ako 25 rokov s vyhlídkou ešte dokonalejšej harmonizácie, a boli určené na jednej strane na odstránenie prekážok obchodu vznikajúcich z rozdielných právnych úprav členských štátov a na druhej strane na zabezpečenie ochrany obyvateľstva, ako aj životného prostredia. Súdny dvor prijal záver, že táto časť spomenutého dohovoru mala vplyv na

<sup>234</sup> Rozsudok z 5. novembra 2002, Komisia proti Dánsku, C-467/98, EU:C:2002:625, bod 82.

pravidlá Spoločenstva, a preto členské štáty nemohli vstupovať do záväzkov mimo rámca Spoločenstva (stanovisko 2/91, citované, body 25 a 26).

V niektorých prípadoch k vylúčeniu vplyvu predpokladanej dohody na pravidlá Spoločenstva postačí skúmanie a porovnanie oblastí upravených predpokladanou dohodou a pravidlami Spoločenstva (stanoviská 1/94, citované, bod 103; 2/92, citované, bod 34, a 2/00, citované, bod 46).

Nevyžaduje sa však úplná zhoda oblastí upravených medzinárodnou dohodou a právnou úpravou Spoločenstva. Pri zisťovaní splnenia ‚oblastí vo veľkej miere pokrytej pravidlami Spoločenstva‘ (stanovisko 2/91, citované, body 25 a 26) treba hodnotiť nielen rozsah predmetných pravidiel, ale aj ich povahu a obsah. Je takisto potrebné zohľadňovať nielen súčasný stav práva Spoločenstva v dotknutej oblasti, ale aj vyhliadky jeho vývoja, pokiaľ sú v čase hodnotenia predvídateľné (pozri v tomto zmysle stanovisko 2/91, citované, bod 25).

Zohľadnenie nielen rozsahu upravenej oblasti, ale aj povahy a obsahu pravidiel Spoločenstva je obsiahnuté aj v judikatúre Súdneho dvora uvedenej v bode 123 tohto stanoviska, v zmysle ktorej ak pravidlá Spoločenstva, ako aj ustanovenia medzinárodnej dohody majú povahu minimálnych štandardov, je možné vyvodiť záver, že nejde o vplyv medzinárodnej dohody na právo Spoločenstva, a to ani vtedy, ak pravidlá Spoločenstva a ustanovenia dohody upravujú tú istú oblasť.

Nakoniec, na zachovanie plnej účinnosti práva Spoločenstva je nevyhnutné zabezpečiť jednotné a vnútorne súdržné uplatňovanie pravidiel Spoločenstva a správne fungovanie režimu, ktorý zakladajú.

Každá prípadná iniciatíva smerujúca k odstráneniu rozporov medzi právom Spoločenstva a predpokladanou dohodou nevylučuje potrebu určiť, či takáto dohoda nebude mať vplyv na pravidlá Spoločenstva, a to ešte pred jej uzavretím (pozri v tomto zmysle najmä stanovisko 2/91, citované, bod 25, a rozsudok Komisia/Dánsko, citovaný, body 101 a 105).

V tomto smere ‚oddelovacia doložka‘ v určitej dohode, podľa ktorej táto nemá vplyv na uplatňovanie práva Spoločenstva členskými štátmi, ešte nepredstavuje záruku, že ohraničením pôsobnosti pravidiel Spoločenstva a ustanovení medzinárodnej dohody sa vylúči vplyv medzinárodnej dohody na pravidlá Spoločenstva, ale práve naopak, táto skutočnosť sa môže javiť ako náznak vplyvu na tieto pravidlá. Takýto mechanizmus určený na predchádzanie sporom pri vykonávaní dohody sám osebe nie je rozhodujúcim prvkom na zodpovedanie otázky, či má Spoločenstvo výlučnú právomoc ju uzavrieť, alebo či táto právomoc

patrí členským štátom, čo je otázka, ktorú je potrebné zodpovedať pred uzavretím dohody (pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Dánsko, citovaný, bod 101).

Nakoniec, právny základ pravidiel Spoločenstva a osobitne podmienka týkajúca sa správneho fungovania vnútorného trhu ustanovená v článku 65 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva samé osebe nie sú podstatné pre zistenie, či medzinárodná dohoda má vplyv na pravidlá Spoločenstva. Právny základ vnútornej právnej úpravy sa totiž určuje na základe jej podstatnej časti, pričom pravidlo, na ktoré sa skúma vplyv, môže byť iba jej vedľajšou súčasťou. Účelom výlučnej právomoci Spoločenstva je najmä zabezpečiť účinnosť jeho práva a správne fungovanie režimov na ňom založených, a to bez ohľadu na prípadné obmedzenia ustanovené zmluvou, o ktoré sa inštitúcie opierali pri prijímaní týchto pravidiel.

Ak medzinárodná dohoda obsahuje ustanovenia predvídajúce harmonizáciu zákonov alebo iných predpisov členských štátov tam, kde zmluva takúto harmonizáciu vylučuje, Spoločenstvo nemá právomoc na jej uzavretie. Tieto obmedzenia vonkajšej právomoci Spoločenstva sa týkajú samotnej existencie právomoci, a nie jej výlučnej povahy.

Z uvedeného vyplýva, že je potrebné uskutočniť súhrnnú a konkrétnu analýzu na overenie toho, či Spoločenstvo má právomoc uzavrieť medzinárodnú dohodu a či je jeho právomoc výlučná. Na tento účel treba zohľadniť nielen oblasť upravenú tak pravidlami Spoločenstva, ako aj ustanoveniami predpokladanej dohody v rozsahu, v akom sú známe, ale aj povahu a obsah týchto pravidiel a ustanovení pre prijatie záveru, že dohoda nemôže spôsobiť ujmu jednotnému a vnútorne súdržnému uplatňovaniu pravidiel Spoločenstva a správne fungovaniu režimu, ktorý zakladajú.<sup>235</sup>

V uvedených bodoch Súdny dvor v podstate zhrnul princípy vytvorené dovtedajšou judikatúrou Súdneho dvora. Tieto princípy možno zhrnúť do nasledujúcich bodov:

- Na to, aby členské štáty nemohli samostatne alebo spoločne uzavierať medzinárodnú zmluvu postačuje, aby časť takejto medzinárodnej zmluvy bola spôsobilá dotknúť sa spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť. Teda spôsobilá dotknúť sa spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť nemusí byť celá medzinárodná zmluva.

<sup>235</sup> Stanovisko zo 7. februára 2006, nový Lugánsky dohovor, 1/03, EU:C:2006:81, body 120 a 125 až 133.

- Pre určenie, či je medzinárodná zmluva spôsobilá dotknúť sa spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť, je potrebná analýza a porovnanie oblastí upravených predpokladanou medzinárodnou zmluvou s областami široko pokrytými spoločnými pravidlami. Úplná zhoda oblastí upravených medzinárodnou zmluvou a spoločnými pravidlami sa nevyžaduje. Analýza tak musí byť vedená od prípadu k prípadu, nie však od ustanovenia k ustanoveniu. Ide teda o kvalitatívnu, nie kvantitatívnu analýzu medzinárodnej zmluvy a spoločných pravidiel.
- Pre zodpovedanie, či istá oblasť je „vo veľkej miere pokrytá spoločnými pravidlami“, je potrebné skúmať aktuálny stav právnej úpravy, ako aj budúci vývoj, no len za predpokladu, že tento možno reálne očakávať s prihliadnutím na okolnosti prípadu. Naopak, inkorporácia tzv. oddeľovacej doložky do medzinárodnej zmluvy nie je zárukou, že dotknutá medzinárodná zmluva skutočne nebude mať dopad na spoločné pravidlá. Takisto ani právny základ pre uzavretie medzinárodnej zmluvy nedáva odpoveď na to, či môže mať dotknutá medzinárodná zmluva dopad na spoločné pravidlá.

Uvedené princípy nepochybne vystihujú viacero aspektov skúmanej právomoci, ktoré sa neskôr premietli aj do čl. 216 ods. 1 ZFEÚ. O význame týchto princíпов svedčí aj to, že k ich opakovanému potvrdeniu došlo a aj naďalej dochádza aj v polisabonskej judikatúre. Za všetky je možné spomenúť rozsudky v prípadoch C-114/12,<sup>236</sup> či C-66/13,<sup>237</sup> ako aj stanovisko 1/13<sup>238</sup>.

### Záver

S ohľadom na uvedené skutočnosti je možné analýzu právomoci EÚ danej v prípadoch, keď sa uzavretie medzinárodnej zmluvy môže dotknúť spoločných pravidiel EÚ alebo pozmeniť ich pôsobnosť, zhrnúť a zhodnotiť nasledujúco:

1. Skúmaná kategória právomoci EÚ predstavuje implicitnú právomoc, ktorá je odvodená od spoločných pravidiel a daná vždy v prípadoch, keď by sa uzavretie medzinárodnej zmluvy zo strany členských štátov mohlo dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť.

<sup>236</sup> Rozsudok zo 4. septembra 2014, Komisia proti Rade, C-114/12, EU:C:2014:2151, body 68 až 71.

<sup>237</sup> Rozsudok z 26. novembra 2014, Green Network, C-66/13, EU:C:2014:2399, body 29 až 33.

<sup>238</sup> Stanovisko zo 14. októbra 2014, Prístupenie tretích štátov k Haagskemu dohovoru, 1/13, EU:C:2014:2303, body 70 až 74.

2. Aj keď sa základné princípy premietli do čl. 216 ods. 1 ZFEÚ, a teda sa dá povedať, že boli kodifikované, tento krok vyvoláva otázky. Kým idea kodifikácie je nesporným pozitívom z hľadiska právnej istoty, samotná realizácia tejto myšlienky je nešťastná. Ako v tejto súvislosti poukazuje teória, formulácia čl. 216 ods. 1 ZFEÚ je nejednoznačná a vytvára priestor pre rôzne výklady. Našťastie existujúcu nejednoznačnosť v znení čl. 216 ods. 1 ZFEÚ kompenzuje judikatúra Súdneho dvora odvíjajúca sa od rozsudku v prípade ERTA.
3. Ústredným pojmom skúmanej právomoci je pojem spoločné pravidlá, ktorý bol špecifikovaný judikatúrou Súdneho dvora. V zmysle ustálenej judikatúry spoločné pravidlá môžu byť obsahom jedného, no tiež aj viacerých právnych nástrojov súčasne. Nie sú viazané na existenciu právneho aktu a existujú už aj pred jeho prijatím, keďže pri ich posudzovaní je potrebné zohľadniť nielen existujúcu úpravu, ale aj predpokladané vyhliadky budúceho vývoja. Tento vývoj však musí byť reálny s prihliadnutím na okolnosti prípadu.
4. Napokon, existencia skúmanej právomoci závisí od spôsobilosti medzinárodnej zmluvy mať dopad na spoločné pravidlá, resp. pozmeniť ich pôsobnosť. Nie je potrebné, aby sa medzinárodná zmluva skutočne dotkla spoločných pravidiel, resp. pozmenila ich pôsobnosť. Plne postačuje, aby medzinárodná zmluva bola spôsobilá vyvolať takéto účinky.
5. Odpoveď na otázku, či bude medzinárodná zmluva spôsobilá mať dopad na spoločné pravidlá, resp. pozmeniť ich pôsobnosť, závisí od analýzy spoločných pravidiel, no tiež aj dotknutej medzinárodnej zmluvy. Analýza je nevyhnutná vždy a nemožno ju nahradiť tzv. vylučovacími doložkami, resp. predpokladom postavenom na právnom základe pre dotknutú medzinárodnú zmluvu.

## 2.8 Existencia právomoci Európskej únie – úvahy *de lege ferenda*

Predchádzajúce strany monografie boli venované analýze existencie právomoci EÚ uzavierať medzinárodné zmluvy. Pozornosť bola upriamená na aktuálnu právnu úpravu, ako aj na historický vývoj jednotlivých kategórií právomoci, na písané právo, ako aj na činnosť Súdneho dvora v oblasti. Analýza priniesla viacero zaujímavých zistení. Preukázala silné stránky právnej úpravy, no bohužiaľ aj nedostatky, ktoré najčastejšie vyplývajú z problematického uchopenia konkrétnych aspektov tejto právomoci.