



EURÓPSKY  
DVOR  
AUDÍTOROV

**Situačná  
správa**

**Zavádzanie právnych predpisov EÚ do  
praxe: zodpovednosti Európskej komisie  
v oblasti dohľadu podľa článku 17 ods. 1  
Zmluvy o Európskej únii**

**2018**

# Obsah

	Body
<b>Zhrnutie</b>	I-VIII
<b>Úvod</b>	01-09
<b>Zavádzanie práva EÚ do praxe</b>	01-04
<b>Prehľad činností Komisie v oblasti dohľadu</b>	05-08
<b>Potreba transparentnosti, zodpovednosti a kontroly</b>	09
<b>Rozsah preskúmania a jeho prístup</b>	10-14
<b>Dohľad nad uplatňovaním práva EÚ</b>	15-128
<b>Potreba monitorovať zložitú situáciu v oblasti dodržiavania súladu</b>	15-42
Potreba monitorovať množstvo rozmanitých právnych predpisov EÚ	15-20
Každá oblasť politiky má svoje vlastné osobitosti	21-26
Medzi členskými štátmi existujú výrazné rozdiely	27-42
<b>Stratégia Komisie: priority, organizácia a zdroje</b>	43-64
Ciele a priority pre činnosti v oblasti dohľadu	43-51
Organizácia povinností a zdrojov na činnosti v oblasti dohľadu	52-59
Dohľad a koordinácia na úrovni Komisie a GR	60-64
<b>Riadenie: monitorovanie, presadzovanie a podpora súladu s predpismi</b>	65-116
Overovanie vykonávania nových alebo revidovaných smerníc EÚ	65-73
Vybavovanie sťažností a určovanie prípadov z vlastnej iniciatívy	74-84
Prešetrovanie prípadov prostredníctvom projektu EU Pilot	85-89
Presadzovanie práva EÚ prostredníctvom postupu v prípade nesplnenia povinnosti	90-99
Používanie nástrojov na podporu dodržiavania predpisov	100-107

Zabezpečenie transparentnosti v súvislosti s dodržiavaním predpisov a dohľadom 108-116

**Verejný audit súladu s právom EÚ 117-128**

Verejný audit na vnútroštátnej úrovni 117-124

Verejný audit na úrovni EÚ 125-128

**Budúci vývoj: výzvy a príležitosti 129-137**

**Komisia má príležitosti ďalej posilniť dohľad v súlade so svojimi povinnosťami v rámci zmluvy 129-136**

**Verejný audit dohľadu nad dodržiavaním súladu s právom EÚ 137**

## **Prílohy**

**Príloha I – Rozsah pôsobnosti: GR a oblasti politiky**

**Príloha II – Prístup: zdroje a metódy**

**Príloha III – Nástroje na podporu dodržiavania predpisov**

Plány vykonávania

Usmernenia

Vysvetľujúce dokumenty

Výbory, siete, skupiny odborníkov a semináre

Spoločné zasadnutia

Hodnotiace tabuľky

**Akronymy a skratky**

**Tím, ktorý vypracoval situačnú správu**

## Zhrnutie

I Úspech mnohých politík Európskej únie závisí od toho, že členské štáty do svojej jurisdikcie zavádzajú právo EÚ do praxe. Európska komisia má podľa článku 17 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii povinnosť dohliadnuť na to, aby členské štáty uplatňovali právo EÚ. Jej úloha „ochrankyne zmlúv“ je zásadná na zabezpečenie celkového fungovania a zodpovednosti EÚ. Činnosti Komisie v oblasti dohľadu sú zamerané na správu rizika prípadných porušení práva EÚ členskými štátmi, ktorá môže viesť k začatiu oficiálneho konania o nesplnení povinnosti podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

II Ako kontrolná inštitúcia EÚ vo svojich auditoch kontrolujeme, či členské štáty dodržiavajú právo EÚ, zväčša iba vtedy, keď je súlad s právom EÚ podmienkou pre členské štáty, ktoré dostávajú platby z rozpočtu EÚ. Skúmať môžeme aj to, ako Komisia vykonáva a realizuje svoje činnosti v oblasti dohľadu. V odpovedi na žiadosť Európskeho parlamentu sme sa rozhodli vypracovať situačnú správu, ktorá sa týka:

- o hlavných prvkov právneho prostredia EÚ, ktoré spôsobujú, že je dohľad nad uplatňovaním práva EÚ členskými štátmi náročný,
- o cieľov, priorít a zdrojov Komisie súvisiacich s jej činnosťami v oblasti dohľadu,
- o hlavných procesov, ktoré Komisia používa s cieľom predchádzať prípadnému porušovaniu práva EÚ členskými štátmi, odhaľovať ho a naprávať,
- o opatrení Komisie na zabezpečenie transparentnosti svojich činností v oblasti dohľadu a ich výsledkov a
- o príspevku verejného auditu na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ, pokiaľ ide o zabezpečenie uplatňovania práva EÚ v členských štátoch a dohľadu nad ním.

III Situačná správa nie je audit. Obsahuje opisy a analýzy založené na verejných informáciách a na informáciách, v prípade ktorých účastníci nášho preskúmania súhlasili s ich zverejnením. Našimi hlavnými zdrojmi informácií boli prieskumy medzi generálnymi riaditeľstvami Komisie a zástupcami členských štátov, analýza údajov poskytnutých Komisiou, rozhovory s inštitucionálnymi zainteresovanými stranami a preskúmania audítorských správ.

**IV** Zistili sme, že Komisia čelí zložitej právnej situácii na úrovni EÚ a jednotlivých členských štátov. Na riziko výskytu prípadov nesplnenia povinnosti má vplyv niekoľko faktorov, v dôsledku ktorých je dohľad nad uplatňovaním práva EÚ náročná činnosť. Patria medzi ne:

- o veľkosť súboru právnych predpisov a zložitosť mnohých právnych nástrojov,
- o osobitosti oblastí politiky vrátane dostupnosti finančných prostriedkov EÚ a alternatív k postupu v prípade nesplnenia povinnosti a
- o určité prvky opatrení členských štátov v oblasti legislatívy a dohľadu vrátane dĺžky trvania legislatívneho postupu, administratívnej kapacity a preferencií týkajúcich sa transpozície.

**V** V tejto situačnej správe poukazujeme na to, ako Komisia berie na vedomie tieto problémy a ako na ne doteraz reagovala:

- o stanovením priorít týkajúcich sa presadzovania a určením referenčných lehôt na vybavovanie sťažností občanov a podozrení na prípady nesplnenia povinnosti,
- o usporiadaním dohľadu podľa oblasti politiky a jeho zakotvením do širšieho programu lepšej právnej regulácie,
- o systematickou kontrolou transpozície, využitím sťažností občanov a vykonávaním prešetrovaní s cieľom určiť prípady podozrenia z neplnenia povinností,
- o posilnením spolupráce a výmeny informácií s členskými štátmi prostredníctvom súboru nástrojov na podporu plnenia povinností,
- o priamou komunikáciou so zainteresovanými stranami a zverejnením správ o svojich činnostiach v oblasti dohľadu využitím širokého okruhu prostriedkov vrátane vyhradenej výročnej správy.

**VI** Uvádzame aj príklady práce, ktorú v súvislosti so súladom a dohľadom na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ vykonali najvyššie kontrolné inštitúcie (NKI) členských štátov a Európsky dvor audítorov (EDA).

**VII** Na záver uvádzame určité úvahy, ako by Komisia mohla vyriešiť zvyšné problémy spojené s jej povinnosťami v oblasti dohľadu. Konkrétne **vyzývame Komisiu, aby zvážila ďalšie posilnenie svojej funkcie dohľadu prostredníctvom:**

- o uplatňovania **prístupu lepšej právnej regulácie** na jej politiku presadzovania predpisov a na vykonávanie hodnotenia hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti jej činností v oblasti dohľadu,
- o vypracovania koordinovanejšieho prístupu v rámci jej útvarov k využívaniu **rozpočtu EÚ** s cieľom zabezpečiť, aby členské štáty uplatňovali právo EÚ,
- o nabádania svojich útvarov v rôznych oblastiach politiky, aby si vymieňali **vedomosti a odborné znalosti členských štátov** a v prípade potreby aj zdroje,
- o **podpory dodržiavania súladu** spôsobom, ktorý je viac zameraný na potreby jednotlivých členských štátov a je jednotnejší naprieč oblasťami politiky,
- o rozvoja ustálených priorít presadzovania a referenčných lehôt na vybavovanie prípadov na **celkový rámec riadenia činností v oblasti dohľadu**,
- o poskytnutia väčšieho množstva **súhrnných informácií a analýz pre zainteresované strany** v jej výročnej správe, ktoré sa budú týkať vybavovania prípadov vrátane informácií o trvaní prípadov a dôvodoch ich uzatvorenia.

**VIII** Napokon sa v tejto situačnej správe poukazuje na rozsah pôsobnosti EDA pri vykonávaní prác súvisiacich s dohľadom Komisie nad uplatňovaním práva EÚ v členských štátoch, napríklad pokiaľ ide o:

- o príspevok **rozpočtu EÚ** k zabezpečeniu, že členské štáty zavedú právo EÚ do praxe,
- o **opatrenia Komisie v oblasti dohľadu** v konkrétnych oblastiach politiky,
- o aspekty **vybavovania sťažností a prípadov nesplnenia povinnosti** Komisiou,
- o kvalitu **vykazovania výsledkov činností v oblasti dohľadu** Komisiou.

# Úvod

## Zavádzanie práva EÚ do praxe

**01** Zavádzanie práva EÚ do praxe je zásadné na **dosahovanie výsledkov** v záujme občanov a na ochranu ich práv a slobôd. Členské štáty musia plniť svoje povinnosti vyplývajúce z práva EÚ vrátane začlenenia príslušných právnych aktov EÚ do vnútroštátneho práva („vykonávanie“), ako aj uplatňovanie týchto aktov vo svojej jurisdikcii („uplatňovanie“)<sup>1</sup>. Právne nástroje EÚ predstavujú hlavné prostriedky, ktorými EÚ dosahuje svoje ciele, a **zásada právneho štátu** je kľúčovou hodnotou EÚ<sup>2</sup>, ktorú musia dodržiavať všetky členské štáty a inštitúcie EÚ.

**02** Právne predpisy EÚ sa uplatňujú priamo alebo nepriamo, a to v závislosti od právneho predpisu<sup>3</sup>. Zmluvy, nariadenia a rozhodnutia sa stávajú záväznými automaticky v celej EÚ ku dňu nadobudnutia účinnosti, kým smernice EÚ musia členské štáty začleniť do svojho vnútroštátneho práva v stanovenej lehote pred ich uplatňovaním. Členské štáty tak v dôsledku toho majú značnú voľnosť rozhodovania, pokiaľ ide o spôsob, akým vykonávajú a uplatňujú právo EÚ. Povinnosťou Európskej komisie (ďalej len „Komisia“) je **dohliadať nad vykonávaním a uplatňovaním práva EÚ** členskými štátmi („súlada“) v súlade s článkom 17 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ).

**03** Cieľom Komisie je zabrániť nesplneniu povinností členských štátov vyplývajúcich z práva EÚ, odhaľovať ho a naprávať. Dosahuje ho monitorovaním uplatňovania práva EÚ v členských štátoch a prijímaním opatrení na podporu a presadzovanie súladu s predpismi („činnosti v oblasti dohľadu“). Činnosti Komisie v oblasti dohľadu sú zamerané konkrétne na určenie prípadov nesplnenia povinnosti a na konanie v príslušných veciach, ktoré môžu viesť k presadzovaniu prostredníctvom **postupu v prípade nesplnenia povinnosti** podľa článkov 258 a 260 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) („potenciálne prípady nesplnenia povinnosti“). V **rámčeku 1** sa uvádzajú štyri hlavné druhy potenciálnych prípadov nesplnenia povinnosti.

---

<sup>1</sup> Článok 4 ods. 3 ZEÚ.

<sup>2</sup> Článok 2 ZEÚ.

<sup>3</sup> Prehľad práva EÚ Komisia poskytuje na adrese: [https://europa.eu/european-union/law\\_en](https://europa.eu/european-union/law_en).

## Rámček 1

### Druhy potenciálnych prípadov nesplnenia povinnosti

Komisia pozná štyri hlavné druhy potenciálnych prípadov nesplnenia povinnosti:

- 1) členské štáty v lehote neinformujú Komisiu o opatreniach prijatých na transpozíciu smernice do vnútroštátnych právnych predpisov;
- 2) nezhoda alebo nesúlad právnych predpisov členských štátov s požiadavkami smernice EÚ;
- 3) porušenie zmlúv, nariadení a rozhodnutí – ak právne predpisy členských štátov nie sú v súlade s požiadavkami zmlúv, nariadení a rozhodnutí;
- 4) nesprávne uplatňovanie alebo neuplatňovanie práva EÚ zo strany členského štátu.

**04** Nie všetky druhy nesúladu s právom EÚ zo strany členských štátov majú za následok začatie postupov v prípade nesplnenia povinnosti. V určitých oblastiach politiky právne nástroje EÚ poskytujú **iné formy finančných alebo nefinančných sankcií**. Komisia k týmto prípadom nepristupuje ako k prípadom, ktoré patria do rozsahu jej činností v oblasti dohľadu podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ.

### Prehľad činností Komisie v oblasti dohľadu

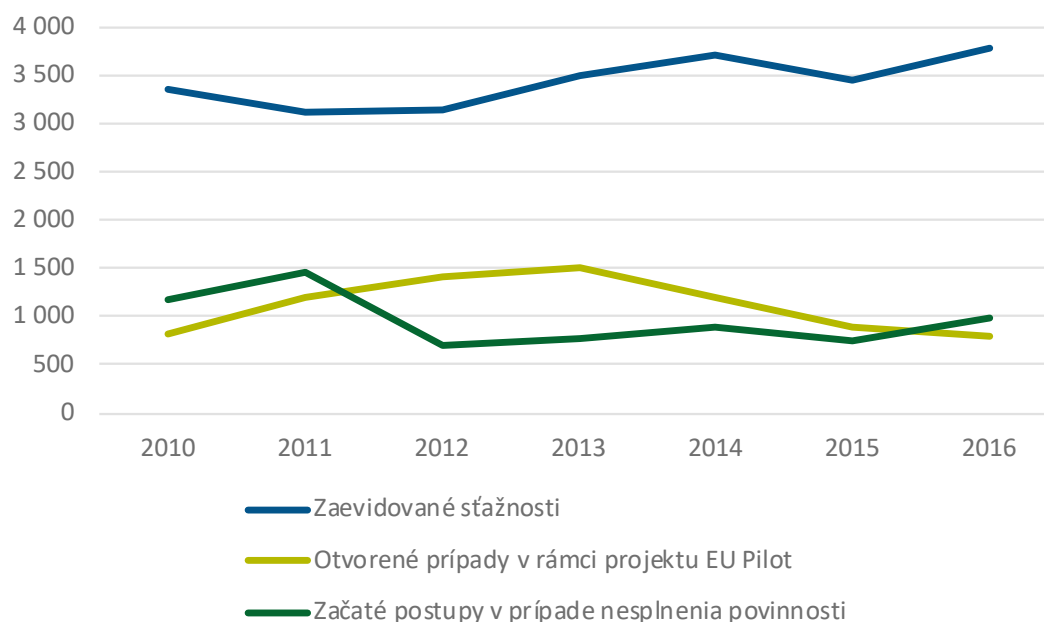
**05** Komisia používa niekoľko prostriedkov („nástrojov“) na kontrolu a presadzovanie plnenia povinností (t. j. na odhaľovanie a nápravu prípadov nesplnenia povinnosti). V prípade nových smerníc **Komisia monitoruje splnenie povinnosti** prostredníctvom overovania, či členské štáty oznámili svoje vnútroštátne vykonávacie opatrenia v stanovenej lehote („oznámenie“); či úplne transponovali ustanovenia smernice do vnútroštátneho práva („transpozícia“); a či presne zohľadnili všetky ustanovenia smernice („súlad“).

**06** Pokiaľ ide o určenie iných **druhov potenciálnych prípadov nesplnenia povinnosti**, Komisia vybavuje sťažnosti jednotlivcov alebo organizácií a z vlastnej iniciatívy prešetruje potenciálne prípady nesplnenia povinnosti. Komisia sťažnosti vybavuje s použitím špecializovaného systému IT (CHAP) a potenciálne prípady nesplnenia povinnosti môže prešetrovať použitím online databázového a komunikačného nástroja („projekt EU Pilot“). Projekt EU Pilot je nástroj na zhromažďovanie a výmenu informácií s členskými štátmi o potenciálnych prípadoch nesplnenia povinnosti, ktorý sa v určitých prípadoch môže použiť na dosiahnutie zhody. Na **ilustrácii 1** je znázornený počet



sťažností a potenciálnych prípadov nesplnenia povinnosti, ktoré Komisia vybavila v období rokov 2010 – 2016<sup>4</sup>.

### Ilustrácia 1 – Potenciálne prípady nesplnenia povinnosti vybavené Komisiou



**Zdroj:** EDA na základe údajov Komisie.

**07** Komisia má podľa článku 258 ZFEÚ **diskrečnú právomoc** začať postupy v prípade nesplnenia povinnosti proti tým členským štátom, o ktorých sa domnieva, že porušili právo EÚ. Postup dáva Komisii právomoc predvolať členský štát pred Súdny dvor Európskej únie (SDEÚ) a požiadať Súdny dvor o udelenie finančnej sankcie podľa článku 260 ZFEÚ. V **rámčeku 2** sa uvádzajú hlavné kroky oficiálneho postupu v prípade nesplnenia povinnosti.

<sup>4</sup> V čase konania tohto prieskumu Komisia nezverejnila údaje za rok 2017.

## Rámček 2

### Formálny postup v prípade nesplnenia povinnosti

Hlavné kroky Komisie v rámci procesu sú:

- 1) Komisia pošle členskému štátu **formálnu výzvu** v súlade s článkom 258 ZFEÚ, v ktorej ho požiada, aby v danej lehote poskytol vysvetlenie.
- 2) Ak členský štát neodpovie uspokojivo, Komisia vydá **odôvodnené stanovisko**, v ktorom členský štát požiada, aby v stanovenej lehote splnil svoje povinnosti.
- 3) Ak členský štát nevyhovie požiadavke odôvodneného stanoviska, Komisia môže rozhodnúť, že vec podľa článku 258 ZFEÚ **postúpi Súdnemu dvoru**. V prípade neoznámenia prípadov Komisia môže v tejto fáze navrhnúť finančné penále podľa článku 260 ods. 3 ZFEÚ.
- 4) Ak Súdny dvor Európskej únie určí, že členský štát porušil svoje povinnosti vyplývajúce z práva EÚ, nariadi členskému štátu, aby prijal opatrenia potrebné na dodržanie súladu a **Komisia overí, či členský štát vyhovel** rozsudku Súdneho dvora.
- 5) Ak členský štát neprijme kroky potrebné na splnenie povinnosti, Komisia môže pokračovať v **postupe v prípade nesplnenia povinnosti podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ** odoslaním oznámenia členskému štátu a opätovným postúpením veci Súdnemu dvoru Európskej únie. Komisia v takýchto prípadoch môže navrhnúť a Súdny dvor uložiť finančné sankcie vo forme paušálnej pokuty a/alebo penále za deň alebo za iné stanovené obdobie.

**08** Okrem kontroly a presadzovania Komisia vypracovala aj niekoľko ďalších nástrojov na pomoc členským štátom správne a včas uplatňovať právo EÚ („**nástroje na podporu dodržiavania predpisov**“) s cieľom zabrániť („predchádzanie“) vzniku prípadov nesplnenia povinnosti alebo ich vyriešiť ešte pred postúpením Súdnemu dvoru („náprava“).

## Potreba transparentnosti, zodpovednosti a kontroly

**09** V záujme zabezpečenia legitimity a dôvery musia občania a ostatné zainteresované strany vidieť, že členské štáty zavádzajú právne predpisy EÚ do praxe. To znamená zaistiť transparentnosť, zodpovednosť a **verejný audit** uplatňovania práva EÚ členskými štátmi a činností Komisie v oblasti dohľadu. Zaznamenali sme<sup>5</sup>, že politiky EÚ, ktoré závisia od nerozpočtových nástrojov, predstavujú osobitný problém pre zabezpečenie zodpovednosti. Ako kontrolná inštitúcia EÚ vo svojich auditoch väčšinou skúmame, či členské štáty dodržiavajú právo EÚ, keď je súlad s právom EÚ podmienkou na získanie platieb z rozpočtu EÚ alebo keď je tento súlad zásadný na dosiahnutie výsledkov. Skúmať môžeme aj to, ako Komisia vykonáva a realizuje svoje činnosti v oblasti dohľadu.

---

<sup>5</sup> Situačná správa Dvora audítorov – Medzery, prekrývanie a výzvy: situačná správa o opatreniach EÚ týkajúcich sa povinnosti zodpovedať sa a verejného auditu (2014), bod vi) bodu IV.

## Rozsah preskúmania a jeho prístup

**10** Dohľad Komisie nad uplatňovaním práva EÚ členskými štátmi je **komplexná téma**, ktorá sa týka mnohých oblastí politiky EÚ. V reakcii na žiadosť Európskeho parlamentu (EP) sa EDA rozhodol vypracovať situačnú správu. Cieľom tejto situačnej správy je opísať a analyzovať opatrenia EÚ v oblasti dohľadu nad uplatňovaním práva EÚ členskými štátmi.

**11** V tejto štúdii sme sa zamerali na **činnosti Komisie v oblasti dohľadu** v rámci jej úlohy „ochrankyne zmlúv“ podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ týkajúce sa postupu v prípade nesplnenia povinnosti. Zaoberali sme sa oblasťami politiky EÚ, v rámci ktorých členské štáty musia uplatňovať právo EÚ vo svojej jurisdikcii, a na činnosti dohľadu generálnych riaditeľstiev (GR) Komisie zodpovedných za tieto oblasti (pozri **prílohu I**). Nezaoberali sme sa činnosťami iných inštitúcií EÚ v oblasti dohľadu.

**12** **Situačná správa** nie je audit. Obsahuje opisy a analýzy založené na verejne dostupných informáciách. Táto situačná správa obsahuje aj informácie, v prípade ktorých účastníci štúdie súhlasili s ich zverejnením na účely správy. Táto správa obsahuje analýzu údajov, ktoré o svojich činnostiach v oblasti dohľadu poskytla Komisia, prieskum GR, prieskum členských štátov, rozhovory s kľúčovými zainteresovanými stranami a preskúmanie príslušných audítorských správ EDA a NKI členských štátov (pozri **prílohu II**).

**13** Výsledky tejto situačnej správy sú uvedené v oddieloch poukazujúcich na:

- o hlavné prvky zložitej situácie v oblasti dodržiavania súladu v EÚ, v dôsledku ktorých je dohľad nad uplatňovaním práva EÚ členskými štátmi náročný,
- o stratégiu Komisie použitia právomocí, nástrojov a prostriedkov, ktoré má k dispozícii, aby zabezpečila, že členské štáty uplatňujú právo EÚ,
- o spôsob, akým Komisia riadi svoje činnosti v oblasti dohľadu a zabezpečuje transparentnosť, a
- o prínos, ktorý verejný audit môže mať na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ, pokiaľ ide o efektívne a účinné uplatňovanie práva EÚ a dohľad nad ním.

**14** Na záver sme poukázali na niektoré výzvy a príležitosti na ďalší rozvoj dohľadu nad uplatňovaním práva EÚ a jeho kontroly.

# Dohľad nad uplatňovaním práva EÚ

## Potreba monitorovať zložitú situáciu v oblasti dodržiavania súladu

### Potreba monitorovať množstvo rozmanitých právnych predpisov EÚ

**15** Komisia musí monitorovať uplatňovanie veľkého množstva právnych aktov rozličného druhu s ustanoveniami, ktoré sa týkajú členských štátov. Súbor práva EÚ (tzv. *acquis*) sa takisto časom mení zároveň s rozvojom politik a právomocí EÚ a zároveň s tým, ako EÚ prijíma a pozmeňuje zákony, ktoré členské štáty musia uplatňovať. Všetky porušenia ustanovení práva EÚ, ktoré sa týkajú členských štátov, môžu potenciálne viesť k začatiu postupu v prípade nesplnenia povinnosti. Možnosť porušenia – a činnosti súvisiace s monitorovaním, ktoré vykonáva Komisia – závisí od druhu príslušného právneho predpisu (pozri **rámček 2**). Napríklad pri smerniciach sa začínajú vykonávať osobitné činnosti súvisiace s monitorovaním týkajúce sa ich oznámenia a transpozície do vnútroštátneho práva.

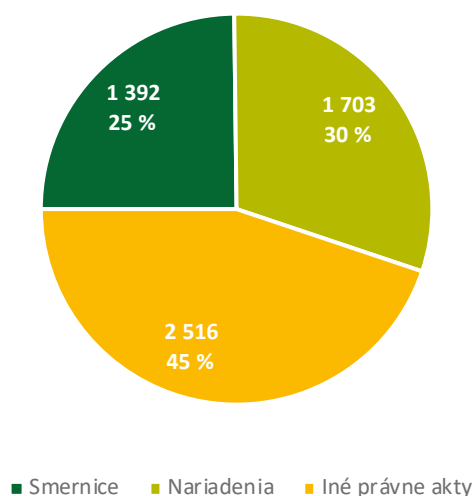
**16** Komisia nezverejňuje odhad celkového počtu právnych nástrojov, ktoré monitoruje. Zo všetkých smerníc vyplývajú pre členské štáty záväzky. Pri mnohých ďalších právnych nástrojoch sa však na členské štáty vzťahujú len niektoré ustanovenia. V dôsledku toho je na základe verejného registra práva EÚ<sup>6</sup> v zásade ťažké vypracovať odhad počtu právnych predpisov EÚ, ktoré by mohli viesť k prípadom nesplnenia povinnosti.

**17** V rámci prieskumu sme GR zodpovedné za príslušné oblasti politiky požiadali, aby nahlásili počet právnych predpisov EÚ, ktoré sledujú. Spoločne oznámili, že sledujú okolo 5 600 právnych predpisov, z ktorých približne štvrtinu tvoria smernice, tretinu nariadenia a zvyšok ostatné právne akty (pozri **ilustráciu 2**). Kým údaje týkajúce sa smerníc a nariadení sú pre jednotlivé oblasti politiky pomerne porovnateľné, trvalo uvádzať číselné údaje o ostatných právnych aktoch je podstatne náročnejšie.

---

<sup>6</sup> Verejná databáza Eur-Lex.

## Ilustrácia 2 – Druhy právnych predpisov EÚ monitorovaných GR Komisie



**Zdroj:** Prieskum EDA v GR Komisie

**18** Niekoľko **prvkov právnych predpisov EÚ** môže zvyšovať riziko nesplnenia povinností. Medzi prvky, ktoré v našich prieskumoch najčastejšie uvádzali GR aj členské štáty ako prvky spôsobujúce problémy pri vykonávaní alebo uplatňovaní práva EÚ, patrili:

- zložitost' a technická povaha predmetu úpravy a
- zrozumiteľnosť právnych predpisov EÚ.

**19** Členské štáty takisto v rozličnej miere uviedli niekoľko ďalších faktorov, ktoré prispievajú k ich ťažkostiam pri správnom a včasnom uplatňovaní práva EÚ, a to najmä:

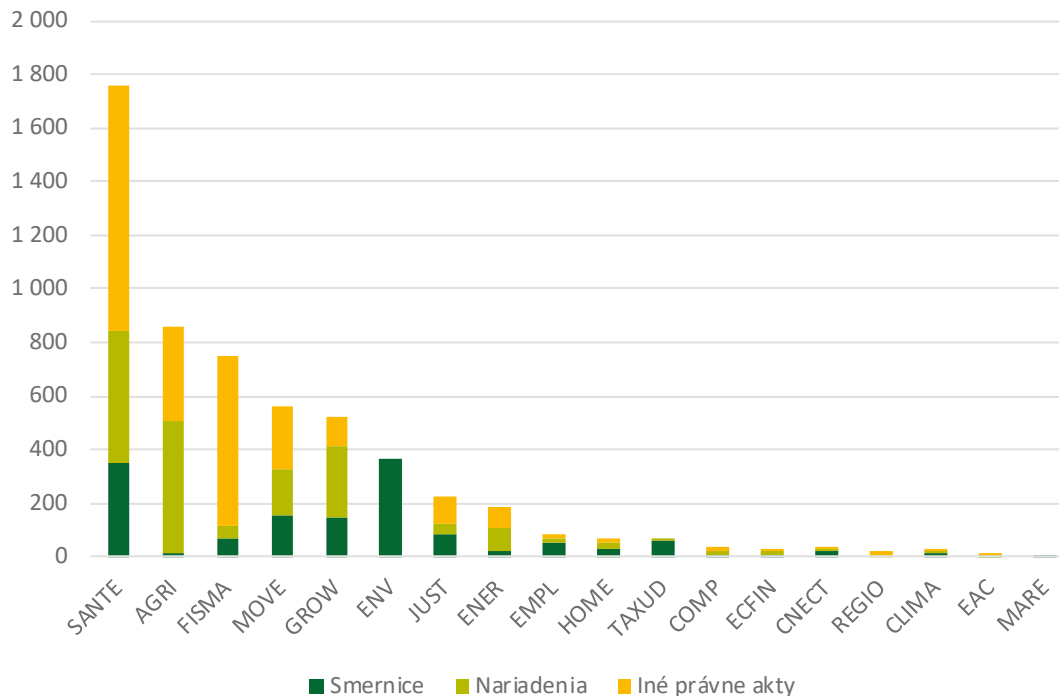
- akýkoľvek podstatný nesúlad nových požiadaviek EÚ s existujúcimi právnymi predpismi na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni,
- rozdielny výklad ustanovení práva EÚ v rámci členských štátov a v rámci Komisie a
- množstvo dostupných možností na ich úrovni pri uplatňovaní smernice.

**20** V skutočnosti **každý legislatívny akt EÚ predstavuje pre členské štáty vlastné osobitné problémy**, pokiaľ ide o jeho správne a včasné uplatňovanie.

## Každá oblasť politiky má svoje vlastné osobitosti

**21** Počet a druh legislatívnych aktov, ktoré monitorujú GR, sa medzi oblasťami politiky značne líšia (pozri *ilustráciu 3*). Podľa prieskumu takmer tretina právnych aktov s ustanoveniami alebo povinnosťami týkajúcimi sa členských štátov patrí do oblasti verejného zdravia a bezpečnosti potravín (SANTE), pričom vyše štvrtina smerníc sa týka oblasti životného prostredia. Pokiaľ ide o rovnováhu medzi používaním nariadení a smerníc, GR zodpovedné za osem oblastí politiky uviedli, že väčšinou používajú nariadenia, sedem GR uviedlo používanie vyváženého podielu smerníc a nariadení a tri GR uviedli, že väčšinou používajú smernice. Členské štáty oznámili, že najväčšie ťažkosti mali pri zabezpečovaní včasného a správneho uplatňovania práva EÚ v oblasti životného prostredia (ENV), mobility a dopravy (MOVE), energetiky (ENER), finančnej stability, finančných služieb a únie kapitálových trhov (FISMA) a v oblasti vnútorného trhu, priemyslu, podnikania a MSP (GROW). Tieto oblasti politiky patria medzi oblasti s najvyšším počtom právnych predpisov EÚ na monitorovanie a s najvyšším počtom prípadov nesplnenia povinnosti súvisiacich s transpozíciou.

### Ilustrácia 3 – Značné rozdiely medzi GR Komisie v počte a druhu monitorovaných právnych predpisov EÚ



**Zdroj:** EDA na základe prieskumu GR Komisie.

**22** Oblasti politiky EÚ sa značne líšia aj v miere, v akej kombinujú **legislatívne a rozpočtové nástroje**. Kým deväť oblastí politiky zahŕňa prevažne legislatívne činnosti<sup>7</sup>, ostatných deväť sa týka buď vyváženej kombinácie legislatívnych a rozpočtových nástrojov, alebo prevažne správy výdavkov EÚ. Značné rozdiely existujú, aj pokiaľ ide o výšku finančných prostriedkov, s ktorými sa hospodári a ktoré sa vynakladajú v rámci jednotlivých oblastí politiky, ako aj v rámci opatrení finančného hospodárenia, ktoré sa uplatňujú. V určitých oblastiach politiky môže členské štáty požiadať o finančné prostriedky EÚ na programy alebo projekty EÚ, ktoré im uľahčujú uplatňovanie právnych predpisov EÚ. Napríklad členské štáty môžu navrhnúť využitie európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) na podporu dôležitých projektov infraštruktúry potrebných na splnenie environmentálnych noriem EÚ alebo môžu požiadať o technickú pomoc vo forme grantov na opatrenia na posilnenie ich súdnych systémov.

**23** Právomoci Komisie týkajúce sa odhaľovania a nápravy prípadov nesplnenia povinnosti vyplývajúcej z práva EÚ členskými štátmi sa takisto líšia podľa oblastí politiky a v mnohých prípadoch sú spojené s dostupnosťou finančných prostriedkov EÚ. V rámci prieskumu väčšina GR (13 z 18) uviedla, že majú určité **osobitné vyšetrovacíe právomoci** na odhaľovanie nesplnenia povinnosti vyplývajúcej z práva EÚ v prípade aspoň určitých častí ich oblasti politiky<sup>8</sup>. Iba o niečo viac ako jedna tretina GR (7 z 18) sa domnievala, že posilnenie inšpekčných a vyšetrovacích právomocí by pravdepodobne pomohlo zlepšiť dodržiavanie práva EÚ. Väčšina z týchto GR vyjadrila názor, že už disponujú pomerne veľkými vyšetrovacími právomocami (4 zo 7).

**24** Viac než tretina GR (7 z 18) uviedla, že okrem právomoci začať postup v prípade nesplnenia povinnosti má voči členským štátom **osobitné sankčné alebo nápravné právomoci**. Hlavná nápravná právomoc, ktorú GR uviedli (5 zo 7), sa týkala oblastí súvisiacich s výdavkami EÚ. Podľa nariadení, ktorými sa riadia fondy EÚ, majú GR systémy riadenia a kontroly, ktoré im pomáhajú odhaľovať prípady nesplnenia povinnosti a nariaďovať finančné opravy (pozri **ilustráciu 4**). Napríklad v oblasti poľnohospodárstva GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka (AGRI)<sup>9</sup> nesplnenie povinnosti vyplývajúcej z práva EÚ zisťuje prostredníctvom mechanizmu auditu zhody a na presvedčenie členských štátov, aby prispôbili svoje systémy riadenia a kontroly a vyhli sa uloženiu finančných opráv, využíva postup schvaľovania účtovných závierok.

<sup>7</sup> GR, ktoré vykázali prevažne legislatívne činnosti: CLIMA, COMP, ENER, ENV, FISMA, JUST, MARE, REGIO, SANTE.

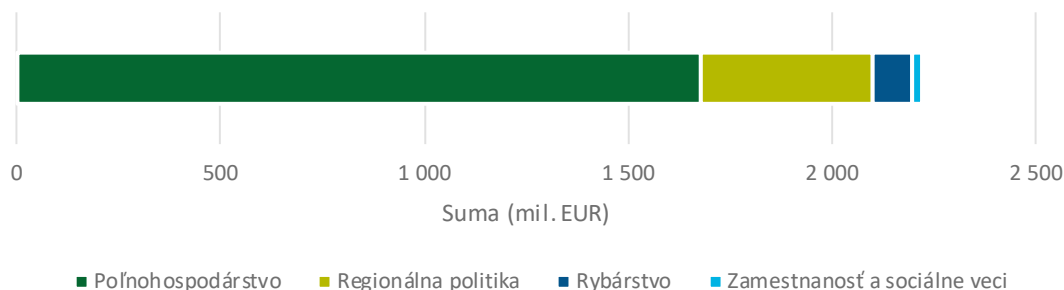
<sup>8</sup> V **prílohe II** sa uvádza opis, ako označujeme výsledky našich prieskumov.

<sup>9</sup> GR v prieskume označujeme ich oficiálnymi skratkami uvedenými v **prílohe I**.



Podobné opatrenia existujú aj v prípade niekoľkých ďalších fondov v rámci spoločného hospodárenia<sup>10</sup>.

#### Ilustrácia 4 – Finančné opravy a vymáhané prostriedky v roku 2017



**Zdroj:** EDA na základe výročných správ Komisie o riadení a výkonnosti.

**25** Komisia okrem toho môže nariadiť, aby prijímatelia vrátili neoprávnene poskytnutú **štátnu pomoc**. Ak členské štáty v stanovenej lehote tejto požiadavke nevyhovujú, Komisia môže vec postúpiť Súdnemu dvoru bez toho, aby začala postup v prípade nesplnenia povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ. Navyše v kontexte **európskeho semestra**<sup>11</sup> Komisia môže odporučiť, aby členský štát prijal opatrenia na posilnenie svojho súdneho systému, pričom v prípade neprijatia tohto odporúčania by následkom mohlo byť odopretie finančných prostriedkov EÚ.

**26** V praxi to znamená, že **každá oblasť politiky má jedinečný profil** z hľadiska počtu a druhov platných legislatívnych nástrojov a dostupnosti či nedostupnosti osobitných právomocí vyšetrovať nesplnenie povinností vyplývajúcich z určitých právnych predpisov EÚ zo strany členských štátov alebo zaň udeliť sankcie. Dôvera, ktorú Komisia vkladá do postupu v prípade nesplnenia povinnosti s cieľom presadzovať právo EÚ, sa teda medzi oblasťami politiky značne líši.

#### Medzi členskými štátmi existujú výrazné rozdiely

**27** Medzi politickými, právnymi a ústavnými mechanizmami členských štátov existujú značné rozdiely, ktoré majú vplyv na spôsob, akým členské štáty uvádzajú právo EÚ do

<sup>10</sup> Ďalšími fondmi v rámci spoločného hospodárenia, ktoré majú mechanizmy finančných opráv, sú Európsky fond regionálneho rozvoja, Európsky sociálny fond, Kohézny fond a Európsky fond pre rybne hospodárstvo.

<sup>11</sup> Európsky semester je cyklus koordinácie hospodárskych a fiškálnych politík v EÚ. Tvorí súčasť rámca správy hospodárskych záležitostí Európskej únie. Zameriava sa na šesťmesačné obdobie od začiatku každého roka, z čoho pochádza aj jeho názov – semester.

praxe. V prieskumoch GR a členské štáty uviedli, ako môžu faktory súvisiace s právnymi systémami členských štátov, ich finančnou a administratívnou kapacitou a vnútroštátnymi opatreniami v oblasti dohľadu ovplyvňovať ich súlad s právom EÚ, ako aj schopnosť Komisie monitorovať ho.

### **Opatrenia tvorby práva a prístup k nej**

**28** Členské štáty oznámili značné rozdiely z hľadiska svojich legislatívnych postupov, miery vládneho zapojenia a uprednostňovaného prístupu k zabezpečeniu transpozície a uplatňovania práva EÚ. Tieto rozdiely pomáhajú určiť počet, druh a načasovanie vnútroštátnych vykonávacích opatrení.

**29** Z našich prieskumov GR a členských štátov vyplýva, že **dĺžka legislatívneho postupu členského štátu** predstavuje rozhodujúci faktor týkajúci sa času potrebného na transponovanie smerníc. Veľa členských štátov (10 z 27) a GR (8 zo 17) uviedlo problémy spojené s legislatívnym procesom, ktorý často spôsobuje ťažkosti pri transponovaní alebo uplatňovaní práva EÚ. Veľa členských štátov (8 z 26) uviedlo, že regionálne orgány zohrávali úlohu v rámci legislatívneho procesu aspoň v niektorých prípadoch. Oneskorenie pri prijímaní vnútroštátnych vykonávacích opatrení vzniká, i keď väčšina členských štátov (23 z 27) uviedla, že majú mechanizmus na určovanie priorít transpozície smerníc alebo v prípade potreby na zrýchlenie právnych procesov.

**30** Riziko oneskorenia transpozície závisí do určitej miery od zložitosti smernice a od lehoty na jej vykonanie. Tieto lehoty sú dohodnuté ako súčasť legislatívneho procesu EÚ, ktorý zahŕňa inštitúcie EÚ a členské štáty. Väčšina členských štátov v rámci nášho prieskumu považovala **lehoty na transpozíciu** za dostatočne dlhé pri riadne vymedzených smerniciach s primeraným počtom právnych záväzkov v oblastiach, ktoré nie sú výrazne regulované na vnútroštátnej úrovni. V prípade smerníc s veľkým množstvom právnych záväzkov, širokým rozsahom pôsobnosti alebo smerníc, ktoré majú vplyv na množstvo vnútroštátnych právnych predpisov, však väčšina členských štátov lehoty na transpozíciu len zriedka považovala za dostatočne dlhé. Z odpovedí členských štátov vyplýva, že oneskorenie pri transponovaní smerníc možno čiastočne pripísať rozsahu koordinácie alebo konzultácií, ktoré členský štát potrebuje na transponovanie smernice.

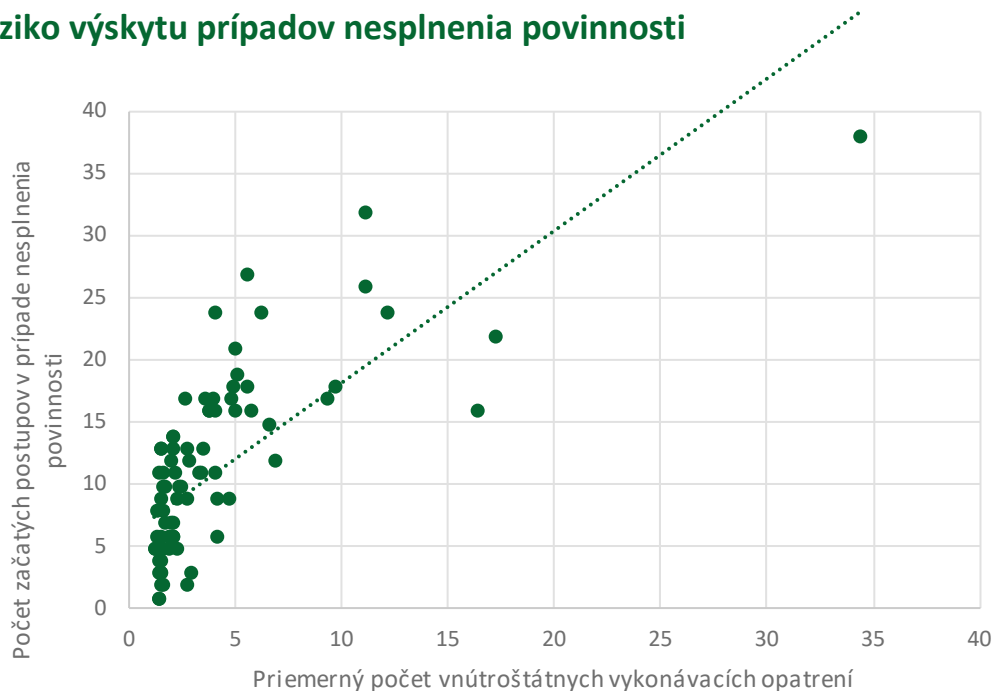
**31** Členské štáty majú aj odlišné **preferencie týkajúce sa transpozície**. Vykonávanie smerníc môže znamenať, že si členské štáty vyberajú medzi zmenou platných vnútroštátnych právnych predpisov a/alebo prijatím nových vnútroštátnych právnych predpisov. Hoci len niekoľko členských štátov sa vyjadrilo, že uprednostňuje zmenu platných vnútroštátnych právnych predpisov, keď je to možné, väčšina členských

štátov uviedla, že dáva prednosť vyváženiu oboch prístupov. Členské štáty rozmanito uvádzali, že výber závisel od faktorov, ako sú podstata predmetnej smernice, povaha uplatňovaného vnútroštátneho práva a to, či transpozícia smernice bola súčasťou širších vnútroštátnych reforiem, ktoré prebiehali v príslušnej oblasti politiky.

**32** Členské štáty sa takisto líšia, pokiaľ ide o **druhy legislatívnych nástrojov** používaných na transpozíciu smerníc EÚ do ich právneho poriadku. Odhady členských štátov na obdobie rokov 2014 – 2016 týkajúce sa pomeru medzi primárnymi právnymi predpismi (napr. zákony parlamentu) a právnymi predpismi nižšej úrovne (t. j. delegovanými či podzákonnými právnymi predpismi) sa značne líšili. Hoci väčšina členských štátov uviedla vyšší podiel právnych predpisov nižšej úrovne, vyše štvrtina z nich vykázala vyšší podiel primárnej legislatívy. Odhady týkajúce sa primárnej legislatívy sa pohybovali v rozpätí od 5 do 80 % a v prípade právnych predpisov nižšej úrovne v rozmedzí od 20 % do 90 %.

**33** Medzi členskými štátmi existujú aj značné rozdiely z hľadiska počtu a rozsahu pôsobnosti **vnútroštátnych vykonávacích opatrení** akejkoľvek smernice EÚ. V rámci analýzy údajov sme si všimli koreláciu medzi počtom vnútroštátnych vykonávacích opatrení a počtom začatých postupov v prípade nesplnenia povinnosti v období rokov 2014 – 2016 pri danej smernici (pozri **ilustráciu 5**). Veľa členských štátov v našom prieskume uviedlo počet potrebných vnútroštátnych vykonávacích opatrení ako rozhodujúci faktor týkajúci sa času potrebného na transponovanie smerníc.

## Ilustrácia 5 – Počet vnútroštátnych vykonávacích opatrení môže zvyšovať riziko výskytu prípadov nesplnenia povinnosti



**Zdroj:** EDA na základe údajov Komisie.

**34** Hoci veľa členských štátov (10 z 26) uviedlo, že majú politiku alebo právnu požiadavku vyhýbať sa pridávaniu povinností (tzv. **gold-plating**) nad rámec smerníc EÚ<sup>12</sup>, väčšina členských štátov priznala, že občas pri transpozícii smerníc pridávajú ďalšie ustanovenia s cieľom vyhovieť vnútroštátnym potrebám alebo záujmom. Príslušné členské štáty vysvetlili, že tento postup mohli použiť s cieľom minimalizovať zmeny vnútroštátnych právnych predpisov alebo v prípade, ak bola transpozícia smernice EÚ súčasťou širšej reformy v oblasti politiky na vnútroštátnej úrovni. Členským štátom sa odporúča informovať Komisiu o každom prípade použitia opatrení, ktoré predstavujú pridanie povinností<sup>13</sup>, prostredníctvom jej elektronického nástroja na oznamovanie vnútroštátnych vykonávacích opatrení<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Výraz „gold-plating“ označuje pridávanie povinností do vnútroštátnych vykonávacích opatrení nad rámec požiadaviek právnych predpisov EÚ.

<sup>13</sup> Medziinštitucionálna dohoda medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o lepšej tvorbe práva z 13. apríla 2016.

<sup>14</sup> V súčasnosti nijaký členský štát nevyužíva možnosť oznamovať opatrenia, ktorými sa pridávajú povinnosti, (tzv. gold-plating) prostredníctvom dostupného elektronického nástroja na oznamovanie (MNE).

**35** Niektoré členské štáty a GR takisto poznamenali, že **politické ohľady** na úrovni jednotlivých štátov v určitých prípadoch prispeli k tomu, že sa nevykonali právne akty EÚ, že sa neuplatňovali správne alebo včas. Medzi tieto prípady patrili situácie, keď:

- členské štáty mali odlišné politické priority než Komisia,
- členské štáty nesúhlasili s právnym predpisom alebo s jeho určitými ustanoveniami,
- išlo o veci značne citlivej povahy pre domácu situáciu alebo sa týkali národného záujmu, alebo
- volebný cyklus či politická stabilita ovplyvnili prijatie právneho predpisu.

#### **Administratívna a finančná kapacita**

**36** Významnú úlohu pri zabezpečovaní správneho a včasného uplatňovania práva EÚ zohráva dostatočná **administratívna kapacita**. V rámci našich prieskumov:

- Veľa členských štátov (8 z 19) považovalo administratívne kapacity za rozhodujúci faktor pre súlad vnútroštátnych transpozíčných opatrení s právom EÚ.
- Väčšina členských štátov (13 z 22) vyhodnotila legislatívne práce potrebné na transpozíciu práva EÚ do vnútroštátneho právneho poriadku ako veľmi náročné vzhľadom na dostupné ľudské zdroje a zručnosti.
- Väčšina členských štátov (14 z 22) a GR (13 zo 14) takisto uviedla, že nedostatočná administratívna kapacita bola prinajmenšom občas príčinou problémov, s ktorými sa členské štáty stretli pri transpozícii alebo uplatňovaní práva EÚ.
- GR zodpovedné za politiky v oblasti zamestnanosti, dopravy a spravodlivosti poukázali na to, že administratívna kapacita bola problémom pre konkrétne skupiny členských štátov.

**37** Pri neplnení povinností členských štátov týkajúcich sa určitých ustanovení právneho predpisu EÚ môže zohrávať úlohu aj nedostatočná **finančná kapacita**, a to napríklad vtedy, keď sú na splnenie noriem EÚ potrebné značné investície. V takýchto prípadoch môžu byť členským štátom k dispozícii európske štrukturálne a investičné fondy alebo iné výdavkové programy EÚ.

## Mechanizmy dohľadu členských štátov

**38** Členské štáty vzhľadom na to, že zodpovedajú za zavádzanie práva EÚ do praxe, vytvárajú vlastné opatrenia na dohľad nad transpozíciou smerníc, na zabezpečenie správneho uplatňovania právnych predpisov EÚ a na riešenie prípadov nesplnenia povinnosti. Hoci sa tieto **opatrenia líšia**, väčšina členských štátov má zvyčajne vyššiu mieru centralizovaného dohľadu nad transpozíciou smerníc a riešenia prípadov nesplnenia povinnosti než v prípade monitorovania správneho uplatňovania práva EÚ.

**39** Takmer všetky členské štáty (21 z 22) uviedli, že ministerstvo zodpovedné za konkrétnu oblasť politiky nieslo aj zodpovednosť za **transpozíciu smerníc EÚ** v danej oblasti, v určitých prípadoch v koordinácii s príslušnými regionálnymi orgánmi zapojenými do legislatívneho procesu. Takmer všetky členské štáty (25 z 27) takisto odpovedali, že majú osobitný orgán zodpovedný za koordináciu transpozície smerníc. Vo väčšine prípadov tento orgán niesol zodpovednosť aj za overovanie súladu s právom EÚ. V niekoľkých prípadoch však jeho úloha bola obmedzená iba na poskytovanie usmernení a podpory. Okrem toho takmer všetky členské štáty takisto uviedli, že majú centralizované opatrenia na monitorovanie transpozície smerníc, pričom niektoré členské štáty používali systémy IT, ktoré vydávali varovania a oznámenia týkajúce sa blížiacich sa lehôt.

**40** Takmer všetky členské štáty (21 z 22) uviedli, že hlavná zodpovednosť za dohľad nad **uplatňovaním práva EÚ** spočíva na ministerstve príslušnom pre danú oblasť politiky. Veľa členských štátov (12 z 27) uviedlo, že majú osobitný orgán, ktorý zodpovedá za dohľad nad uplatňovaním práva EÚ. Podobne väčšina členských štátov (15 z 27) uviedla, že hlavná zodpovednosť za riadenie prípadov nesplnenia povinnosti spočíva na príslušnom ministerstve alebo útvere v danej oblasti politiky. Niekoľko členských štátov (3 z 27) uviedlo, že táto zodpovednosť bola centralizovaná. Všetky členské štáty (27 z 27) uviedli, že na ústrednej úrovni existuje subjekt zodpovedný za koordináciu a dohľad nad prípadmi nesplnenia povinnosti.

**41** Väčšina vnútroštátnych **koordinačných subjektov** alebo ústredných orgánov zodpovedných za právo EÚ patrí do pôsobnosti ministerstiev zahraničných vecí alebo ministerstiev pre EÚ, niektoré patria pod ministerstvo spravodlivosti a niekoľko subjektov či orgánov patrí do zodpovednosti ústrednej štátnej správy (napr. kancelária predsedu vlády, kancelára alebo generálneho tajomníka). Hoci takmer všetky členské štáty uviedli, že majú určitú formu centralizovaného monitorovania transpozície a prípadov nesplnenia povinnosti, iba niekoľko ich zverejňuje výsledky. Vo väčšine členských štátov zodpovedné ministerstvá vypracúvajú neverejné správy buď pre vládu alebo pre parlament.

**42** V praxi tak **má každý členský štát svoj vlastný charakteristický prístup**, ako zabezpečiť správne a včasné uplatňovanie práva EÚ vo svojej jurisdikcii.

## Stratégia Komisie: priority, organizácia a zdroje

### Ciele a priority pre činnosti v oblasti dohľadu

**43** V rámci prístupu Komisie k dohľadu nad uplatňovaním práva EÚ sa uznávajú **problémy**, ktoré predstavuje veľkosť a povaha *acquis* EÚ, osobitosti jednotlivých oblastí politiky, v ktorých môže dochádzať k porušovaniu, a osobitosti mechanizmov členských štátov v oblastiach tvorby práva a dohľadu.

**44** Vzhľadom na zložitú situáciu v oblasti dodržiavania súladu Komisia už veľa rokov rozvíja svoj prístup k dohľadu nad uplatňovaním práva EÚ v súlade so súborom oznámení vydaných v rokoch 2002<sup>15</sup>, 2007<sup>16</sup> a 2016<sup>17</sup>. Pri preskúmaní týchto oznámení sme zistili niekoľko kľúčových zásad, cieľov a prvkov prístupu Komisie k dohľadu nad právom EÚ podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ. Hlavnými základnými **zásadami** súčasného prístupu, ktoré vo väčšine prípadov vyplývajú z právneho rámca EÚ, sú:

- dodržiavanie práva EÚ ako predpoklad všetkých práv a povinností odvodených zo zmlúv,
- systematické riziko, ktoré pre dosahovanie cieľov politik EÚ predstavuje neuplatňovanie práva EÚ,
- hlavná zodpovednosť členských štátov za zabezpečenie uplatňovania práva EÚ a za poskytovanie nápravy jednotlivým občanom,
- povinnosť úprimnej spolupráce členských štátov pri vyšetrowaní prípadov podozrení na nesplnenie povinnosti,
- diskrečná právomoc Komisie začínať a ukončovať postupy v prípade nesplnenia povinnosti a žiadať Súdny dvor o uloženie penále,

<sup>15</sup> Oznámenie „Lepšia kontrola uplatňovania práva Spoločenstva“, KOM(2002) 725 v konečnom znení z 11. decembra 2002.

<sup>16</sup> Oznámenie Komisie „Európa výsledkov – uplatňovanie práva Spoločenstva“, KOM(2007) 502 v konečnom znení z 5. septembra 2007.

<sup>17</sup> Oznámenie Komisie „Právo EÚ: Lepšie výsledky pomocou lepšieho uplatňovania práva“, C(2016) 8600 final z 21. decembra 2016.

- o dôvernosť výmen informácií s členskými štátmi vo fáze prípadov nesplnenia povinnosti predchádzajúcej súdному konaniu,
- o povinnosť Komisie zabezpečiť dobrý úradný postup pri vybavovaní sťažností od občanov týkajúcich sa údajných porušení.

**45** Tieto zásady predstavujú pevné prvky opatrení Komisie v oblasti dohľadu. V rámci vytvoreného týmto zásadami Komisia vypracovala stratégiu na predchádzanie prípadom porušenia právnych predpisov EÚ, na ich odhaľovanie a nápravu. Hlavné **ciele** stratégie sú:

- o zjednodušiť vykonávanie, uplatňovanie a presadzovanie právnych predpisov EÚ,
- o posilniť postavenie občanov, aby mohli sledovať a presadzovať svoje práva,
- o posilniť vzťahy a spoluprácu s orgánmi členských štátov s cieľom zisťovať a riešiť problémy súvisiace s porušovaním práva,
- o rýchle a prísne riešiť závažné prípady porušenia právnych predpisov a zároveň predchádzať zbytočnému používaniu postupu v prípade nesplnenia povinnosti,
- o zabezpečiť transparentnosť uplatňovania práva EÚ členskými štátmi a činnosti Komisie v oblasti dohľadu.

**46** Pri dosahovaní týchto cieľov Komisia takisto uznala potrebu ochrany proti niekoľkým konkrétnym **rizikám** súvisiacim s vybavovaním potenciálnych prípadov nesplnenia povinnosti. Ide najmä o riziko:

- o **rozdielných očakávaní občanov**, pokiaľ ide o povahu postupu v prípade nesplnenia povinnosti a o možnosť dosiahnuť nápravu alebo náhradu v jednotlivých prípadoch,
- o **že členské štáty budú zdržiavať** prostredníctvom procedurálnych postupov v rámci procesov prešetrovania a vybavovania prípadov s cieľom získať viac času na vykonanie a uplatnenie konkrétnych právnych nástrojov alebo čo najviac oddialiť finančné sankcie.

**47** Na dosiahnutie cieľov a na riadenie príslušných rizík Komisia vypracovala prístup s niekoľkými **klúčovými prvkami a nástrojmi**. Pokiaľ ide o samotné právne predpisy EÚ, od roku 2002 Komisia začlenila svoju politiku v oblasti dohľadu do širšieho **prístupu lepšej právnej regulácie**. Hlavným cieľom lepšej právnej regulácie je podporovať jasné a jednoduché právne predpisy EÚ. Komisia vytvorila osobitné nástroje lepšej právnej



regulácie s cieľom zabezpečiť, aby sa v každej fáze politického cyklu vrátane vo fáze hodnotenia náležite zohľadnili otázky uplatňovania a vykonávania.

**48** Pokiaľ ide o posilnenie postavenia občanov, Komisia sa značne **spolieha na sťažnosti** ako na zdroj informácií na zisťovanie prípadov nesplnenia povinnosti. V záujme podporiť podávanie sťažností Komisia poskytuje **občanom informácie** o ich právach vyplývajúcich z práva EÚ a vnútroštátneho práva. Existuje aj niekoľko **procesných záruk pre sťažovateľov** týkajúcich sa vybavovania ich sťažností. Komisia poskytuje aj **poradenstvo občanom** súvisiace s dosahovaním nápravy na vnútroštátnej úrovni. Komisia okrem toho vypracovala niekoľko **mechanizmov alternatívneho riešenia sporov** na riešenie jednotlivých prípadov nesplnenia povinností členskými štátmi vyplývajúcich z práva EÚ. Napríklad v súvislosti s fungovaním jednotného trhu EÚ vytvorila „mechanizmus SOLVIT“, ktorý má členským štátom pomáhať, aby samy riešili prípady, keď orgány verejnej moci jedného členského štátu porušujú práva, ktoré vyplývajú z práva EÚ, individuálnych občanov alebo podnikov druhého členského štátu.

**49** Pokiaľ ide o spoluprácu s členskými štátmi, Komisia vypracovala niekoľko **nástrojov na podporu dodržiavania predpisov**, ktorých účelom je predvídať a riešiť problémy pri vykonávaní a uplatňovaní práva EÚ, ako aj zaoberať sa prípadmi nesplnenia povinnosti. Komisia takisto odporúča členským štátom, aby požiadali o **finančnú podporu z rozpočtu EÚ**, ak je takáto podpora k dispozícii, s cieľom zvýšiť administratívnu kapacitu a financovať infraštruktúru potrebnú na uplatňovanie určitých nariadení a smerníc. Okrem toho sa pre príjem finančných prostriedkov z rozpočtu EÚ členským štátom prostredníctvom európskeho semestra môže určiť podmienka vykonania štrukturálnych reforiem posilňujúcich súdny systém daného štátu.

**50** Pokiaľ ide o zameranie na závažné porušenia, v oznámeniach Komisie sa uvádza **zoznam prioritných prípadov nesplnenia povinnosti** (pozri **rámček 3**). V tejto súvislosti sa v oznámeniach vysvetľuje aj postup Komisie, pokiaľ ide o žiadosť Súdnemu dvoru, aby udelil sankcie členským štátom za prípady nesplnenia povinnosti uvedené v článku 260 ods. 2 a 3 ZFEÚ. Komisia vypracovala aj **referenčné lehoty na včasné spracovanie sťažností a prípadov nesplnenia povinnosti**.

### Rámček 3

#### Zoznam prioritných prípadov nesplnenia povinnosti Komisie

Začatie postupu v prípade nesplnenia povinnosti Komisia uprednostňuje v prípadoch týkajúcich sa:

- o neoznámenia a nesprávnej transpozície,
- o nevyhovenia rozsudkom Súdneho dvora,
- o poškodenia finančných záujmov EÚ,
- o porušenia výlučných právomocí EÚ,
- o spôsobilosti vnútroštátnych súdnych systémov dodržiavať právo EÚ,
- o pretrvávajúceho nesprávneho uplatňovania práva EÚ členským štátom.

**51** Počas mnohých rokov Komisia vypracúva **výročné správy** o výsledkoch svojich činností v oblasti dohľadu ako hlavný prvok transparentnosti. Komisia poskytuje aj **verejné odpovede** na petície a otázky EP o prípadoch podozrení na nesplnenie povinnosti a o vyšetrovaní európskeho ombudsmana týkajúcich sa vybavovania sťažností. Okrem toho udržiava **verejný register všetkých rozhodnutí vo veci nesplnenia povinnosti** a prostredníctvom **tlačových správ** zverejňuje informácie o svojich rozhodnutiach a rozsudkoch Súdneho dvora EÚ.

#### Organizácia povinností a zdrojov na činnosti v oblasti dohľadu

**52** Komisia je usporiadaná do generálnych riaditeľstiev, ktoré zodpovedajú za konkrétne oblasti politiky. Pri koordinácii legislatívnych činností Komisie zohráva ústrednú úlohu **generálny sekretariát (GS)**. Funkcia dohľadu Komisie zapadá do tejto štruktúry. GR, ktoré vypracuje návrh právneho predpisu, zodpovedá aj za monitorovanie jeho uplatňovania. Ak sa do návrhu právneho predpisu zapája viacero GR, v ročnom pracovnom programe Komisie sa uvádza „hlavné“ GR.

**53** Pri danom právnom predpise každé **hlavné GR** zodpovedá za:

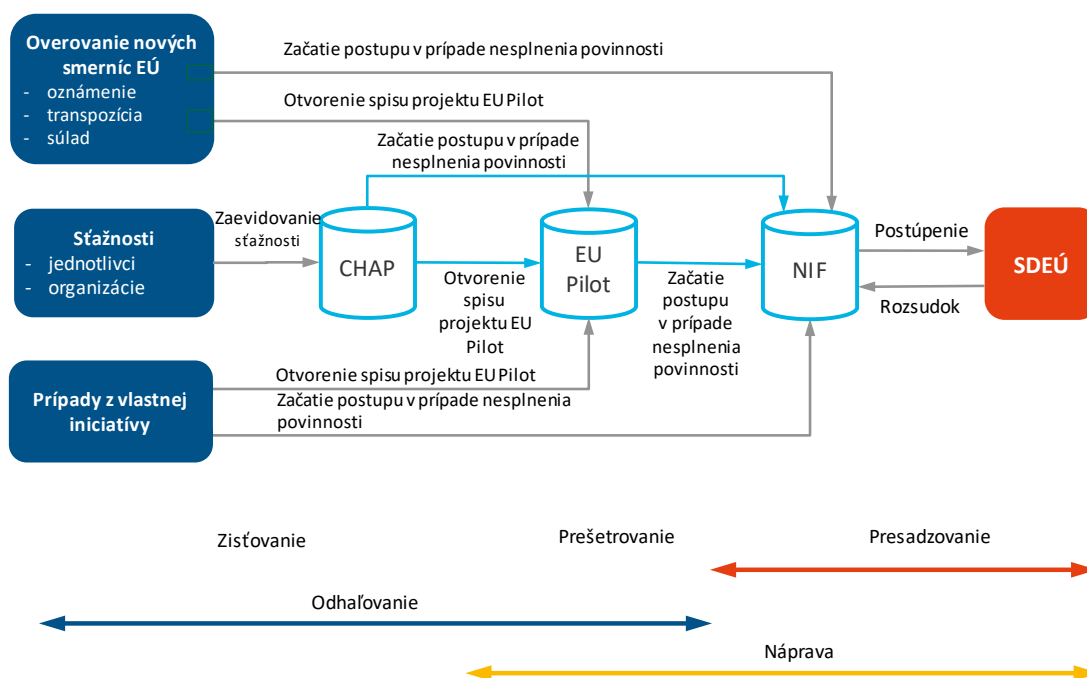
- o realizáciu kontrol transpozície a súladu s predpismi v súvislosti s vykonávacími opatreniami členských štátov,

- o vybavovanie sťažností a prípadov z vlastnej iniciatívy,
- o prešetrovanie prípadov prostredníctvom spolupráce a výmeny informácií s členskými štátmi,
- o predloženie návrhu, či sa má začať postup v prípade nesplnenia povinnosti, a za nadväzujúcu kontrolu prípadov, a
- o podporu dodržiavania súladu členskými štátmi s použitím súboru nástrojov.

**54** Hlavné GR zodpovedajú aj za zaznamenávanie svojich činností v oblasti dohľadu v rámci troch **systemov IT** pre celú Komisiu (pozri **ilustráciu 6**):

- o CHAP – databáza na evidovanie sťažností doručených jednotlivcami a organizáciami a na nadväzujúce činnosti,
- o projekt EU Pilot – platforma, v rámci ktorej Komisia a členské štáty spolupracujú a vymieňajú si informácie o prípadoch podozrenia z porušenia právnych predpisov EÚ, ktorá sa v niektorých prípadoch môže použiť na dosiahnutie súladu, a
- o NIF – databáza na správu oficiálnych prípadov nesplnenia povinnosti a na zaznamenávanie rozhodnutí Komisie týkajúcich sa rôznych krokov formálneho postupu v prípade nesplnenia povinnosti (pozri **rámček 2**).

### Ilustrácia 6 – Vybavovanie sťažností a prípadov nesplnenia povinnosti



Zdroj: EDA.

**55** Pokiaľ ide o **funkcie dohľadu GR**, existujú medzi nimi značné rozdiely. Väčšina GR začlenila niektoré činnosti v oblasti dohľadu do riaditeľstiev pre príslušné politiky. Približne v jednej tretine GR riaditeľstvá pre príslušné politiky zodpovedajú aj za monitorovanie a presadzovanie. V ostatných GR monitorovanie a presadzovanie vykonávajú samostatné právne servisy v rámci GR alebo špecializované útvary v riaditeľstvách nevytvárajúcich politiky. Takmer vo všetkých GR sa vybavovanie sťažností, postupov projektu EU Pilot a prípadov nesplnenia povinnosti riadi podľa oblasti politiky, právneho nástroja alebo členského štátu. V polovici GR prípady potenciálneho nesplnenia povinnosti vybavujú odborní referenti, ktorí sú v prvom rade zodpovední za príslušné právne predpisy. V tretine GR právni referenti zodpovedajú najmä za prerokúvanie vecí.

**56** Ak funkcie tvorby práv a dohľadu zahŕňajú služby z iných riaditeľstiev, GR zabezpečia vnútornú **koordináciu** prostredníctvom osobitných skupín, sietí alebo *ad hoc* dohôd o pracovných podmienkach. Všetky GR vymenúvajú koordinátorov na riešenie prípadov nesplnenia povinnosti a vyše tretina z nich vymenovala koordinátorov pre smernice. Komisia vykonáva celkovú koordináciu svojich činností v oblasti dohľadu prostredníctvom samostatného útvaru generálneho sekretariátu a internej siete. Každé GR má „spravodajcu pre prípady nesplnenia povinnosti“, ktorý pôsobí ako kontaktný bod medzi generálnym riaditeľstvom a generálnym sekretariátom a ktorý generálne riaditeľstvo zastupuje v rámci siete. Sieť sa zaoberá všetkými problémami riadenia súvisiacimi s monitorovaním a presadzovaním práva EÚ v členských štátoch, podporuje súdržnosť a jednotnosť medzi GR a zasadá dvakrát do roka. GR so spoločnými zdrojmi (t. j. z rovnakej „rodiny“) vytvorili podsiete.

**57** Komisia má určité **centralizované činnosti v oblasti dohľadu**. Útvar v rámci generálneho sekretariátu zodpovedá za kontrolu oznámení členských štátov o transpozičných opatreniach, monitorovanie, či GR dokončili kontroly transpozície a súladu s predpismi a ako vybavujú sťažnosti, prípady v rámci projektu EU Pilot a postupy v prípade nesplnenia povinnosti (vrátane kontroly, že GR riadne zapísali informácie do príslušných systémov IT). Právny servis Komisie vydáva odporúčania týkajúce sa prípadov vo fáze predchádzajúcej súdnemu konaniu a udržiava vzťahy so Súdnym dvorom v priebehu súdneho konania. GR pre rozpočet (BUDG) zodpovedá za výber všetkých sankcií, ktoré členským štátom uložil uhradiť Súdny dvor EÚ.

**58** Keďže GR riadia svoje funkcie dohľadu odlišnými spôsobmi, neexistujú ľahko dostupné údaje o používaných **ľudských zdrojoch**. Z odhadov, ktoré poskytlo 13 z 18 GR, vyplýva, že do činností v oblasti dohľadu je zapojených 15 – 20 % zamestnancov

Komisie, ktorí pracujú v oblastiach politiky, v rámci ktorých majú členské štáty uplatňovať právo EÚ. Medzi týmito GR však existujú značné rozdiely, pokiaľ ide o počet zúčastňujúcich sa zamestnancov vyjadrený v absolútnych číslach a o podiel zamestnancov, ktorých každé GR vyčlenilo na činnosti v oblasti dohľadu. Napríklad v rámci GR pre zdravie a bezpečnosť potravín (SANTE) je do činností v oblasti dohľadu zapojených 550 zamestnancov (54 %) v porovnaní s menej než desiatimi zamestnancami (5 %) v GR pre oblasť klímy (CLIMA). Žiadne GR neuvažovalo, že by v krátkom čase zvýšilo počet zamestnancov, vzhľadom na súčasnú personálnu politiku Komisie a na reťaz pripravovaných legislatívnych návrhov.

**59** Vo všeobecnosti je prevažná väčšina zamestnancov zapojených do činností v oblasti dohľadu sústredená v **GR s vysokým objemom prípadov**. V našom prieskume prvé tri GR, ktoré poskytli svoje odhady, predstavovali vyše 60 % všetkých zapojených zamestnancov.

### Dohľad a koordinácia na úrovni Komisie a GR

**60** Komisia vykonáva dohľad a koordinuje svoje činnosti v oblasti dohľadu na centrálnej úrovni a na úrovni GR. Časom Komisia stanovila niekoľko **referenčných lehôt** pre GR, ktoré vybavujú sťažnosti, prípady v rámci projektu EU Pilot a prípady nesplnenia povinnosti (pozri **rámček 4**). Generálny sekretariát na základe týchto referenčných lehôt monitoruje výkon GR v rámci kontrol „súdržnosti“, ktoré sa uskutočňujú dvakrát za rok.

## Rámček 4

### Referenčné lehoty na vybavovanie sťažností a prípadov nesplnenia povinnosti

Komisia stanovila tieto referenčné lehoty pre GR, ktoré vybavujú sťažnosti a prípady nesplnenia povinnosti:

- jeden rok na vyšetrenie sťažnosti a buď ukončenie prípadu, alebo začatie postupu v prípade nesplnenia povinnosti (každé oneskorenie sa musí sťažovateľovi vysvetliť),
- jeden rok na postúpenie prípadu neoznámene Súdneho dvoru alebo na jeho uzatvorenie,
- šesť mesiacov od lehoty na transpozíciu alebo od oznámenia po dokončenie kontrol transpozície,
- 16 až 24 mesiacov od oznámenia po dokončenie kontrol súladu s predpismi,
- 10 týždňov na posúdenie odpovedí členských štátov na žiadosti Komisie v rámci projektu EU Pilot,
- 8 až 18 mesiacov na postúpenie alebo ukončenie prípadov podľa článku 260 ZFEÚ (12 až 24 mesiacov pri prípadoch, ktoré boli prvýkrát postúpené Súdneho dvoru pred 15. januárom 2011),
- osobitné ciele generálneho riaditeľstva na vybavenie nedokončených, pomaly vybavovaných prípadov.

**61** V našom prieskume väčšina GR (15 z 18) uviedla, že systematicky **monitorujú** vybavovanie sťažností, prípadov v rámci projektu EU Pilot a prípadov nesplnenia povinnosti s cieľom posúdiť pracovné zaťaženie, overiť pokrok alebo pokročiť v pláne. Iba tri GR s veľmi nízkym počtom prípadov uviedli, že prípady nemonitorujú systematicky (GR ECFIN, CLIMA a COMP). GR podávajú správy o vybavovaní prípadov svojim príslušným komisárom v rámci každomesačného cyklu Komisie týkajúceho sa riešenia prípadov nesplnenia povinnosti. Väčšina útvarov zodpovedných za monitorovanie prípadov (13 z 18) pravidelne podáva správy svojmu generálnemu riaditeľovi. Ostatné GR podávajú správy na úrovni generálneho riaditeľstva iba vtedy, keď je to potrebné, napríklad aby poukázali na prípady, ktoré si vyžadujú ďalšie usmerňovanie. Väčšina správ sa týka množstva a účinkov prípadov, ako aj výsledkov kontrol súdržnosti a akýchkoľvek všeobecných problémov spojených s presadzovaním.

Niekoľko GR takisto vykázalo informácie o svojich kľúčových ukazovateľoch výkonnosti a o použití ľudských zdrojov.

**62** Keďže iba niektoré GR dozerajú na uplatňovanie práva EÚ v členských štátoch, Komisia od GR nevyžadovala, aby vo svojich výročných správach o činnosti systematicky informovali o svojich činnostiach v oblasti dohľadu. Polovica GR v našom prieskume (9 z 18) uviedla, že si stanovili **ukazovatele výkonnosti** pre vybavovanie kontrol transpozície, sťažností, prípadov v rámci projektu EU Pilot a prípadov nesplnenia povinnosti. Z väčšej časti tieto GR používajú niektoré alebo všetky z referenčných lehôt stanovených Komisiou (pozri **rámček 4**). Z nášho preskúmania výročných správ o činnosti za obdobie 2014 – 2016 vyplýva, že jednotlivé GR sa zameriavajú na odlišné aspekty svojich činností v oblasti dohľadu. Medzi vykázané ukazovatele patria:

- **transpozícia** – percentuálny podiel oznámení od členských štátov doručených v určitej lehote (FISMA), miera transpozície alebo deficit členských štátov, pokiaľ ide o smernice (GROW, MOVE, JUST, MARKT), počet smerníc, v prípade ktorých Komisia do jedného roka nedokončila kontroly súladu s predpismi (JUST),
- **sťažnosti** – celkový počet sťažností vybavených za rok (EMPL, JUST), percentuálny podiel sťažností uzatvorených do jedného roka (JUST), priemerný počet mesiacov potrebných na vybavenie prípadu (FISMA),
- **projekt EU pilot** – počet prípadov otvorených a uzavretých v priebehu roka (ENV, TAXUD),
- **prípady nesplnenia povinnosti** – percentuálny podiel neoznámených prípadov vybavených Komisiou v stanovených lehotách (MOVE, FISMA), percentuálny podiel prípadov, ktoré boli buď uzatvorené, alebo postúpené Súdnemu dvoru v stanovenom období (JUST), počet otvorených, uzatvorených alebo prebiehajúcich prípadov (TAXUD, ENV, SANTE), počet prípadov otvorených dlhšie než tri roky (MOVE), percentuálny podiel prípadov nesplnenia povinnosti uzatvorených v lehotách (FISMA), počet prípadov navrhnutých na vydanie rozhodnutia Komisie ako percentuálny podiel celkového množstva prebiehajúcich prípadov (TAXUD), dĺžka trvania prípadov nesplnenia povinnosti (GROW).

**63** Väčšina GR (11 z 18) uviedla, že zaviedla opatrenia na **výmenu poznatkov získaných v rámci generálneho riaditeľstva** medzi GR zodpovednými za monitorovanie a presadzovanie a GR zodpovednými za tvorbu politik a práva EÚ. Išlo buď o organizačné opatrenia (5 z 11) alebo o osobitné skupiny, zasadnutia alebo odbornú prípravu (6 z 11). Podobne takmer polovica GR (8 z 18) zabezpečuje výmenu získaných

poznatkov s generálnymi riaditeľstvami zodpovednými za hodnotenie a kontroly vhodnosti, a to buď prostredníctvom organizačných opatrení (4 z 8), alebo osobitných skupín, zasadnutí alebo odbornej prípravy (4 z 8). Na ústrednej úrovni Komisia zabezpečuje koordináciu tým, že umiestnila útvar generálneho sekretariátu pre „monitorovanie uplatňovania práva EÚ“ do riaditeľstva generálneho sekretariátu zodpovedného za „lepšiu právnu reguláciu a pracovný program“ zároveň s útvarmi pre „hodnotenie, vhodnosť právnych predpisov a výkon“ a pre „posudzovanie vplyvu“.

**64** Pokiaľ ide o **hodnotenie a vnútorný audit**, hoci na úrovni GR boli vypracované určité štúdie, Komisia doteraz celkovo neposúdila svoje postupy a činnosti v oblasti dohľadu. Útvar Komisie pre vnútorný audit (IAS) kontroluje opatrenia GR na monitorovanie a presadzovanie práva EÚ. Útvar pre vnútorný audit po roku 2014 dokončil niekoľko auditov GR s vysokým počtom smerníc alebo prípadov nesplnenia povinnosti v rámci programu auditov, ktoré sa mali vykonať v súvislosti s touto témou.

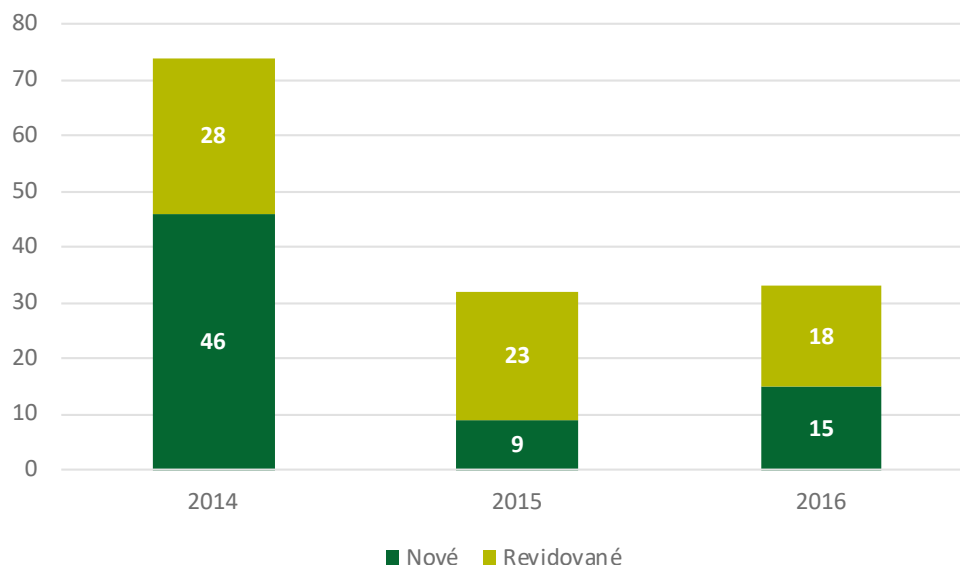
## Riadenie: monitorovanie, presadzovanie a podpora súladu s predpismi

### Overovanie vykonávania nových alebo revidovaných smerníc EÚ

**65** Podľa nových alebo revidovaných smerníc (pozri **ilustráciu 7**) musia členské štáty Komisii oznamovať opatrenia prijaté na transpozíciu smernice do vnútroštátneho právneho poriadku. Členské štáty musia predložiť **oznámenie** do stanoveného dátumu (zvyčajne do dvoch rokov od prijatia) a informovať Komisiu o vnútroštátnych vykonávacích opatreniach.



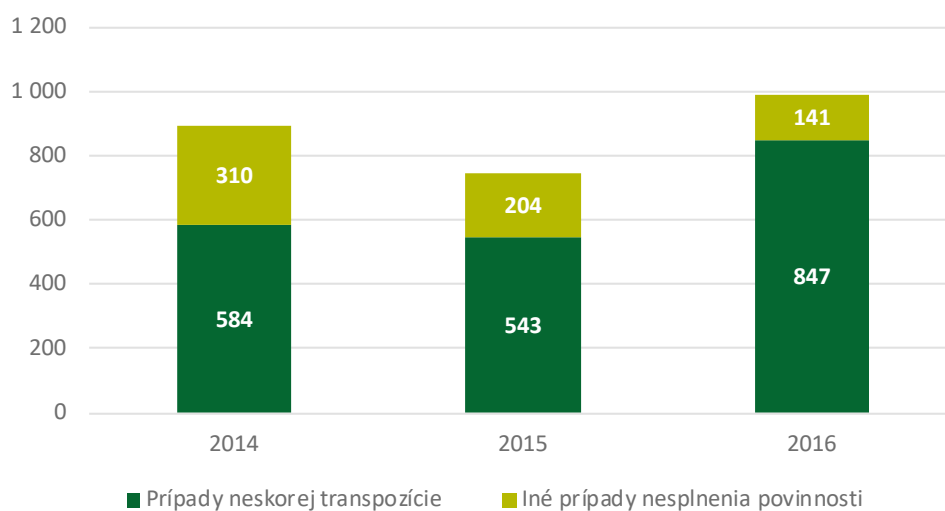
### Ilustrácia 7 – Smernice EÚ prijaté v období rokov 2014 – 2016



**Zdroj:** EDA na základe údajov EUR-Lex.

**66** Ak členský štát Komisii v lehote neoznámil svoje vykonávacie opatrenia, generálny sekretariát situáciu overí u hlavného GR pred vypracovaním listu o neoznámení pre Komisiu, ktorá ho prijme a zašle členskému štátu. Väčšina prípadov nesplnenia povinnosti, ktoré Komisia otvorila, sa týka **neskorej transpozície** smerníc (pozri ilustráciu 8).

### Ilustrácia 8 – Väčšina prípadov nesplnenia povinnosti vzniká v dôsledku neskorej transpozície



**Zdroj:** EDA na základe údajov Komisie.

**67** Po doručení oznámení Komisia posúdi, či členské štáty vykonali smernice EÚ v ich úplnosti a presne, pričom použije dvojestupňový prístup, ktorého súčasťou sú kontroly **transpozície a súladu s predpismi**. Pri kontrolách transpozície Komisia preskúmava, či oznámenia členských štátov obsahujú vnútroštátne vykonávacie opatrenia pre každú povinnosť stanovenú v smernici EÚ (úplnosť). Pri kontrolách súladu s predpismi Komisia porovnáva článok po článku ustanovenia a povinnosti uvedené v smernici EÚ so znením vnútroštátnych vykonávacích opatrení (presnosť).

**68** Hlavné GR pre smernicu zodpovedá za realizáciu kontrol transpozície a súladu s predpismi a určuje **rozsah kontroly**. Takmer všetky GR uviedli, že kontrolujú transpozíciu všetkých ustanovení alebo povinností v každej smernici, a to v prípade všetkých členských štátov. Väčšina GR takisto uviedla, že kontroluje súlad vnútroštátnych vykonávacích opatrení so všetkými ustanoveniami každej smernice, a to pri všetkých členských štátoch, pričom niekoľko GR kontroly zameriava iba na najdôležitejšie ustanovenia alebo na ustanovenia, pri ktorých sa predpokladá najvyššie riziko porušenia. V rámci novej politiky Komisie týkajúcej sa presadzovania musia GR od roku 2017 vykonávať systematické kontroly transpozície a súladu s predpismi.

**69** Hlavnou príčinou **pracovného zaťaženia** daného GR z hľadiska kontrol transpozície a súladu s predpismi je počet smerníc, ktoré v ich oblastiach politiky v poslednom čase nadobudli účinnosť. Tento počet sa časom značne mení v závislosti od pracovného programu Komisie a od legislatívneho procesu EÚ. V období rokov 2014 – 2016 medzi GR, ktoré v našom prieskume uviedli najvyššiu mieru kontrol, patrili TAXUD, ENV, GROW, ENER a CLIMA. GR však nemusia dôsledne zaznamenávať kontroly, ktoré vykonávajú, v centrálnej databáze, nie všetky GR dokázali poskytnúť odhady a môže sa stať, že odhady, ktoré predložili, nie sú celkom porovnateľné.

**70** Kontroly transpozície a súladu s predpismi je náročné vykonávať. GR potrebujú značné **vedomosti** o právnych systémoch a jazykoch členských štátov a kontroly by mali vykonávať v určitých lehotách. Väčšina príslušných GR považovala za náročné dokončiť kontroly včas z dôvodu pomerne krátkych lehôt, ktoré v určitých prípadoch boli stanovené, a z dôvodu potreby zamestnancov s požadovanými zručnosťami a odbornými znalosťami.

**71 Čas potrebný** na dokončenie kontrol transpozície a súladu s predpismi závisí od niekoľkých faktorov. GR najčastejšie uvádzali tieto faktory:

- o dĺžka, zložitosť a/alebo novosť smernice EÚ,

- o kvalita a včasné poskytnutie informácií členskými štátmi týkajúcich sa ich transpozičných opatrení,
- o počet a zložitosť vnútroštátnych vykonávacích opatrení a
- o dostupnosť zdrojov (vrátane prekladateľských služieb a právnych/lingvistických vedomostí) vzhľadom na protikladné priority v rámci GR.

**72** Keďže GR nemusia dôsledne zaznamenávať kontroly, ktoré vykonávajú, v centrálnej databáze, neexistujú oficiálne odhady **potrebného času**. Z odhadov, ktoré GR uviedli v našom prieskume, vyplývajú značné rozdiely medzi oblasťami politiky. Ako uviedlo jedno GR, odo dňa, keď uplynie lehota na transpozíciu, do ukončenia posudzovania zhody môže ubehnúť štyri až šesť rokov. GR uviedli, že dokončenie kontrol súladu s predpismi trvá oveľa kratšie než v prípade kontrol transpozície. Jedno GR oznámilo, že dvojstupňový prístup je užitočný, spomaľuje však celkové posudzovanie. GR navrhli, aby Komisia zvážila sprístupnenie možnosti zahrnúť problémy s neplnením povinnosti do prípadov nesplnenia povinnosti týkajúcich sa neuskutočnenia transpozície. V záujme zrýchlenia procesu iné GR skúmalo použitie jazykovej technológie na automatizáciu kontroly.

**73** Väčšina GR s vysokým počtom smerníc na kontrolu príležitostne využíva **externé zdroje (outsourcing)**. Hlavný dôvod, ktorý GR uvádzajú pri externom zabezpečovaní kontrol, boli nedostatočné interné ľudské zdroje vrátane neznalosti konkrétnych jazykov alebo právnych systémov členských štátov. Keď sa vykonanie kontrol zadalo externe, GR uviedli, že ich zamestnanci overili prácu externých dodávateľov. Väčšina GR bola buď spokojná alebo veľmi spokojná s úplnosťou, presnosťou a včasnou realizáciou prác dodávateľa a ani jedno GR neuviedlo nespokojnosť s výsledkami kontrol externého zadávania. Jedno GR však poukázalo na to, že externé zabezpečovanie kontrol môže predĺžiť celkový čas potrebný na ich dokončenie.

### **Vybavovanie sťažností a určovanie prípadov z vlastnej iniciatívy**

**74** Komisia zisťuje najmä potenciálne prípady nesplnenia povinnosti týkajúce sa **neplnenia povinností vyplývajúcich zo zmlúv, nariadení a rozhodnutí**, ako aj prípadov **neuplatnenia smerníc**, a to prostredníctvom vybavovania sťažností a prešetrovaní vychádzajúcich z vlastnej iniciatívy. V našom prieskume GR považovali sťažnosti celkovo za najdôležitejší zdroj informácií na zisťovanie týchto druhov potenciálnych prípadov nesplnenia povinnosti.

**75** GR dostávajú **sťažnosti** niekoľkými spôsobmi, a to aj priamo pre generálne riaditeľstvo alebo prostredníctvom webového sídla Komisie. Komisia ako sťažnosti vybavuje aj petície, ktoré jej postúpil EP. Od roku 2017 musia GR požiadať sťažovateľov, ktorí sa na ne obrátia, aby vyplnili štandardný formulár sťažnosti. Cieľom iniciatívy je umožniť lepšie roztriedenie povahy sťažnosti a sťažovateľa do kategórií v budúcnosti.

**76** Komisia dostáva sťažnosti od niekoľkých rozdielnych **typov sťažovateľov** vrátane od občanov, podnikov a záujmových skupín. Keďže GR nemusia roztriedovať sťažovateľov, neexistujú oficiálne odhady rozdelenia sťažností podľa typu sťažovateľov. Z odhadov, ktoré v prieskume poskytlo 13 GR, vyplývajú značné rozdiely medzi oblasťami politiky. Desať GR uviedlo, že dostali viac sťažností od jednotlivcov než od organizácií, kým šesť GR odhadovalo, že 90 % alebo viac ich sťažností pochádzalo od jednotlivcov. GR uviedli, že dostali viac sťažností od organizácií v oblasti daní, energetiky a opatrení v oblasti klímy. Na základe váženého priemeru odhadov, ktoré poskytli GR, z výsledkov prieskumu vyplýva, že GR dostávajú približne dve tretiny sťažností od jednotlivcov a jednu tretinu od organizácií.

#### Rámček 5

##### Sťažnosti prijaté od organizácií

Komisia dostáva sťažnosti od jedného alebo viacerých rôznych typov organizácií v závislosti od oblasti politiky. Hlavné typy organizácií v rámci rôznych oblastí politiky sú:

- združenia zastupujúce výrobcov, spotrebiteľov, podniky alebo občanov – AGRI, CLIMA, EAC, FISMA, GROW, HOME, JUST, MARE, MOVE a SANTE,
- mimovládne organizácie/verejné subjekty – CNECT, EMPL, ENV, HOME, JUST, MARE, REGIO, SANTE a HOME,
- advokátske kancelárie – ECFIN, ENER, MOVE a TAXUD.

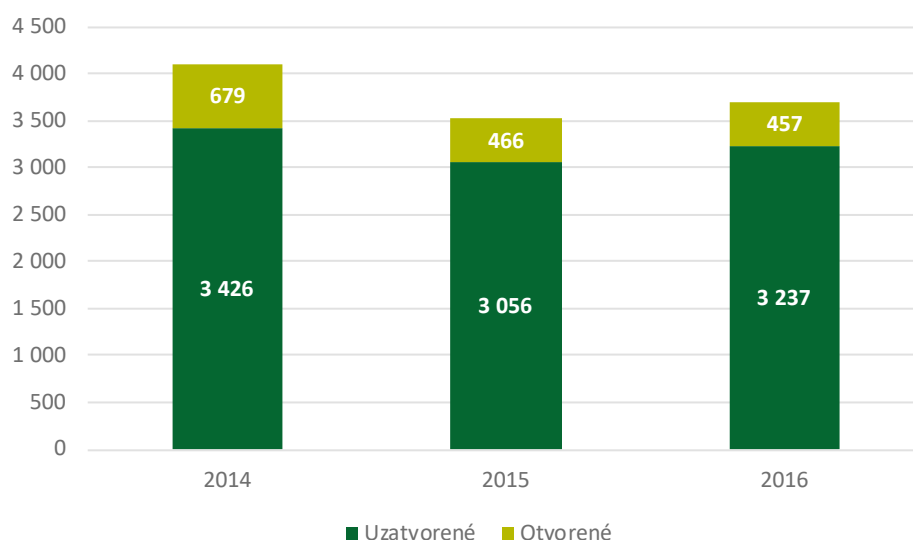
**77** **Postupy** na vybavovanie sťažností sú vymedzené v oznámení Komisie<sup>18</sup>. GR musia sťažnosti zaznamenávať v systéme CHAP. Komisia má povinnosť odpovedať priamo sťažovateľom a pravidelne ich informovať o každom prijatom (alebo neprijatom)

<sup>18</sup> Oznámenie COM(2012) 154 final s názvom „Aktualizácia oznámenia o vzťahoch so sťažovateľom v prípadoch uplatňovania práva EÚ“ a doplnené prílohou k oznámeniu C(2016) 8600 final „Právo EÚ: Lepšie výsledky pomocou lepšieho uplatňovania práva“.

opatrení, aby dodržala svoj kódex dobrého úradného postupu a zabezpečila transparentnosť.

**78** Zodpovedné GR najskôr posúdi, či sťažnosť treba prešetrovať. Komisia stanovila kritériá týkajúce sa tých prípadov, keď by sa GR sťažnosťami nemali zaoberať. Väčšina sťažností nevedie k prešetrovaniu v rámci projektu EU Pilot alebo postupu v prípade nesplnenia povinnosti (pozri **ilustráciu 9**).

### Ilustrácia 9 – Väčšina sťažností nevedie k otvoreniu prípadov nesplnenia povinnosti



**Zdroj:** EDA na základe údajov Komisie.

**79** Komisia nezverejňuje údaje o **dôvodoch, prečo sa nezaoberá sťažnosťami**. Väčšina GR (13 z 18) v prieskume uviedla, že kontrolovali dôvody. Medzi najčastejšími príčinami, prečo sa GR nezaoberali sťažnosťami, GR uvádzali tieto dôvody:

- vo veci predloženej sťažovateľom nedošlo k porušeniu práva EÚ alebo sťažnosť nepatrila do právomoci EÚ,
- sťažnosť neobsahovala dostatočné náznaky o bežnej praxi (t. j. o praxi, ktorá by nebola obmedzená na konkrétnu sťažnosť),
- problém sťažovateľa bolo možné vyriešiť prostredníctvom vnútroštátnych súdov alebo prostredníctvom alternatívneho mechanizmu (napr. SOLVIT),
- sťažovateľ neposkytol dostatočné informácie ani po výzve na doplnenie sťažnosti,
- sťažnosť sa týka vo všeobecnosti transpozície smernice členskými štátmi, v prípade ktorej prebieha kontrola transpozície alebo súladu s predpismi,

- o v rovnakej veci prebieha prejudiciálne konanie Súdneho dvora podľa článku 267 ZFEÚ,
- o na úrovni EÚ alebo na vnútroštátnej úrovni sa prerokúva legislatívny návrh, ktorým sa rieši problém uvedený v sťažnosti,
- o v rovnakej veci prebieha súdne konanie na vnútroštátnej úrovni.

**80** Pokiaľ ide o **prednosti**, GR v rozličnej miere poukázali na to, že proces vybavovania sťažností bol:

- o priamym zdrojom informácií o vykonávaní a uplatňovaní práva EÚ členskými štátmi,
- o prostriedkom, ako môže Komisia podporovať občanov EÚ priamo transparentným a ústretovým spôsobom, ktorý môže predstavovať aj príležitosť, aby občania lepšie pochopili správu vecí verejných a povinnosti v EÚ,
- o zameraný iba na riešenie príslušných sťažností.

**81** Pokiaľ ide o **nedostatky**, GR v rozličnej miere opísali niekoľko faktorov, ktoré sťažovali účinné a efektívne vybavovanie sťažností k spokojnosti sťažovateľov:

- o veľa sťažovateľov má nerealistické očakávania týkajúce sa právomocí a schopností Komisie vyriešiť konkrétne prípady alebo poskytujú nedostatočné informácie o svojom prípade,
- o činnosť je zložitá a časovo náročná, vyžaduje si značné zručnosti a úsudok, prináša však pomerne málo postupov v prípade nesplnenia povinnosti,
- o spôsob organizácie Komisie môže sťažiť riešenie mnohých sťažností o rovnakom probléme alebo jednotlivých sťažností týkajúcich sa viacerých útvarov Komisie.

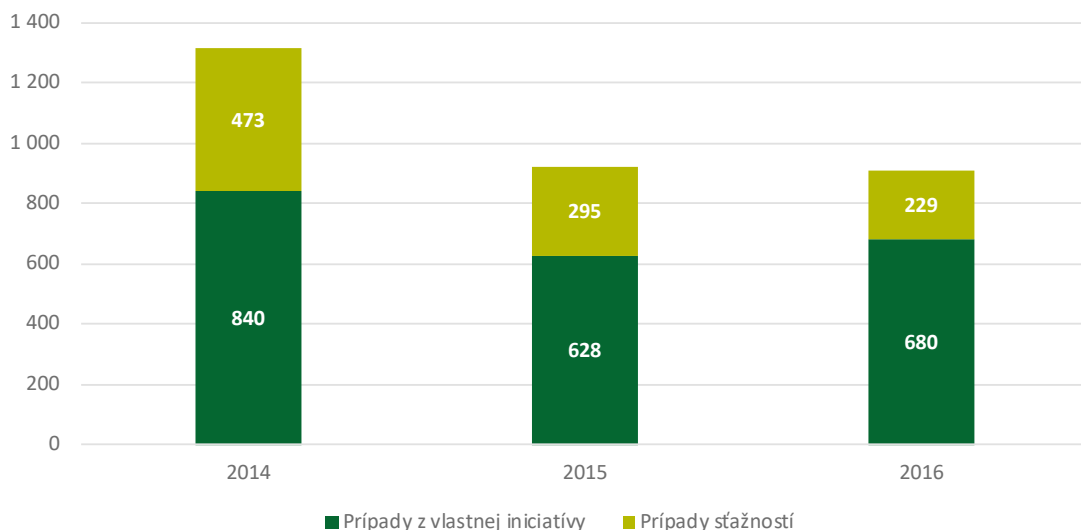
**82** GR uvádzali značne odlišné **počty sťažností**, ktoré v období 2014 – 2016 vybavovali. Napríklad GR TAXUD vykázalo vybavenie približne 950 prípadov ročne, kým GR CLIMA a ECFIN vybavili menej než desať prípadov za rok v porovnaní s celkovým priemerom 200 prípadov na jedno GR.

**83** Pokiaľ ide o **prípady z vlastnej iniciatívy** v oblastiach, v ktorých existujú, GR považovali inšpekčné, vyšetrovacie alebo kontrolné právomoci za najdôležitejší zdroj na zisťovanie potenciálnych prípadov nesplnenia povinnosti. Približne tretina GR považovala za významné zdroje informácií kontroly vhodnosti a hodnotenia, ako aj

tlačové a mediálne správy. GR takisto poukázali na niekoľko zdrojov iných informácií, ktoré sú veľmi dôležité v ich oblastiach politiky, vrátane vnútroštátnych inšpekčných správ (ENV), správ dozorných agentúr EÚ (FISMA) a audítorských správ (REGIO). GR pre oblasti politiky, v ktorých sa používa mechanizmus SOLVIT, medzi najvýznamnejšie zdroje informácií na zisťovanie potenciálnych prípadov nesplnenia povinnosti nepočítali tento mechanizmus.

**84** GR takisto uvádzali značne odlišné **počty prípadov z vlastnej iniciatívy**, ktoré v období 2014 – 2016 vybavovali. Napríklad počas tohto obdobia GR ENER uviedlo, že vybavilo vyše 200 prípadov za rok, kým GR REGIO, EAC a ECFIN nevybavili ani jeden prípad. GR takisto uvádzali značne odlišný pomer medzi vybavenými sťažnosťami a prípadmi z vlastnej iniciatívy. Väčšina GR vybavuje oveľa viac sťažností než prípadov z vlastnej iniciatívy, výnimku predstavujú GR ENER, SANTE a MARE. Tieto GR dostali pomerne málo sťažností, majú však vyšetrovacie právomoci, ktoré vytvárajú prípady z vlastnej iniciatívy. Vo všeobecnosti sa prešetruje viac prípadov z vlastnej iniciatívy než sťažností (pozri **ilustráciu 10**).

### Ilustrácia 10 – Väčší počet prípadov z vlastnej iniciatívy v porovnaní so sťažnosťami vedie k prešetrovaniu



**Zdroj:** EDA na základe údajov Komisie.

## Prešetrovanie prípadov prostredníctvom projektu EU Pilot

**85** V prípadoch podozrenia na prípad nesplnenia povinnosti môžu GR vec prešetriť v príslušnom členskom štáte s použitím mechanizmu **projektu EU Pilot**<sup>19</sup>. Projekt EU Pilot je elektronický nástroj na dôverné zhromažďovanie informácií o podozrivých porušeníach práva EÚ členskými štátmi. V niektorých prípadoch sa projekt môže použiť na dosiahnutie súladu bez potreby využiť formálny postup v prípade nesplnenia povinnosti.

**86** Projekt EU Pilot pre Komisiu a členské štáty predstavuje prostriedok na udržanie štruktúrovaného dialógu v stanovených **lehotách**. GR vytvárajú v rámci projektu EU Pilot „zložky“ pre každý potenciálny prípad nesplnenia povinnosti. GR pošle príslušnému členskému štátu otázku, na ktorej zodpovedanie má tento štát desať týždňov. GR má potom desať týždňov na posúdenie odpovede. Po posúdení prípad buď uzatvorí, požiada o ďalšie informácie, alebo navrhne, aby Komisia začala formálny postup v prípade nesplnenia povinnosti.

**87** V našom prieskume sa takmer všetky členské štáty domnievali, že Komisia v rámci projektu EU Pilot poskytla dostatočné informácie o podozreniach na nesplnenie povinnosti. Členské štáty poukázali na hlavné **prednosti** projektu EU Pilot, ako sú:

- vyhnutie sa postupu v prípade nesplnenia povinnosti a podpora včasnej nápravy prípadov nesplnenia povinnosti,
- prispenie k vzájomnému porozumeniu práva EÚ a vykonávacích opatrení členských štátov,
- podpora rozvoja kultúry spolupráce medzi generálnymi riaditeľstvami Komisie a vnútroštátnymi orgánmi,
- ľahko použiteľný spôsob, ako štruktúrovať komunikáciu v rámci stanovených lehôt,
- pomoc pri koordinácii a zvyšovaní informovanosti o otázkach súladu s predpismi v členských štátoch a
- posilnenie postavenia občanov tým, že sa im poskytnú prostriedky na prešetrenie podozrení na porušenia ich práv členským štátom.

---

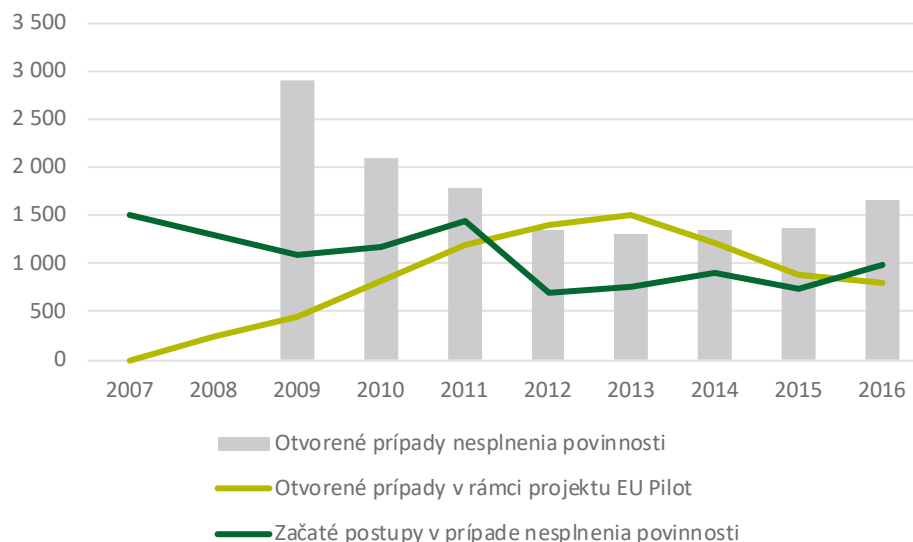
<sup>19</sup> Platforma sa začala ako „pilotný“ projekt navrhnutý Komisiou, do ktorého sa v roku 2008 dobrovoľne zapojilo 15 členských štátov, pričom zvyšok členských štátov do projektu vstúpil medzi rokmi 2010 a 2013.



**88** Pokiaľ ide o **nedostatky**, niekoľko členských štátov (5 z 27) poukázalo na to, že pomalé odpovede GR občas oslabujú účinnosť projektu EU Pilot pri riešení konkrétnych prípadov. Niekoľko členských štátov takisto poznamenalo, že od roku 2017 Komisia prestala systematicky používať projekt EU Pilot na prešetrovanie určitých druhov prípadov pred začatím postupu v prípade nesplnenia povinnosti, a to ako súčasť jej novej politiky presadzovania predpisov. Tieto členské štáty varovali, že by si včasné vyriešenie týchto prípadov mohlo napokon vyžadovať dlhší čas. Niektoré členské štáty takisto upozornili, že používanie platformy projektu EU Pilot im pomohlo vykonávať dohľad nad prípadmi a vybavovať ich koordinovaným spôsobom.

**89** Zavedenie projektu EU Pilot v roku 2008 viedlo k poklesu počtu začatých nových postupov v prípade nesplnenia povinnosti na niekoľko rokov, keďže nové prípady sa prešetrovali najskôr prostredníctvom tejto platformy. V dôsledku toho na niekoľko rokov klesol aj počet prípadov nesplnenia povinnosti. V roku 2016 sa počet nových prípadov nesplnenia povinnosti zvýšil a bol vyšší než počet nových prípadov v rámci projektu EU Pilot (pozri **ilustráciu 11**).

### Ilustrácia 11 – Prípady v rámci projektu EU Pilot a prípady nesplnenia povinnosti



**Zdroj:** EDA na základe údajov Komisie.

## Presadzovanie práva EÚ prostredníctvom postupu v prípade nesplnenia povinnosti

**90** Komisia využíva diskrečnú právomoc, pokiaľ ide o začatie **formálneho postupu v prípade nesplnenia povinnosti**. Keď GR zistí dostatočné dôkazy o potenciálnom prípade nesplnenia povinnosti, pripraví rozhodnutie pre Komisiu, aby aktivovala postup. V článkoch 258 a 260 ZFEÚ sa uvádzajú kroky postupu (pozri **rámček 2**), ktoré platia pre každý druh prípadu. Každý krok postupu dáva členskému štátu príležitosť splniť povinnosti a Komisii možnosť prípad uzavrieť.

**91** Komisia musí povoliť každý krok formálneho postupu v prípade nesplnenia povinnosti. GR na základe konzultácií s právnym servisom Komisie vypracúvajú návrhy **rozhodnutí Komisie** o konkrétnych prípadoch. Útvar generálneho sekretariátu zodpovedný za kontrolu uplatňovania práva EÚ začleňuje súbor návrhov do programu schôdzí Komisie. Komisia prijíma rozhodnutia o prípadoch nesplnenia povinnosti približne na desiatich zasadnutiach za rok (t. j. každý mesiac s výnimkou letných mesiacov). Počet rozhodnutí na každé zasadnutie do veľkej miery závisí od počtu prípadov v reťazi.

**92** Vo fáze formálneho postupu v prípade nesplnenia povinnosti **predchádzajúcej súdneho konaniu** (kroky 1 a 2) sa Komisia snaží spolupracovať s členskými štátmi na riešení problému a predísť zbytočnému postúpeniu prípadu Súdnemu dvoru. Väčšina GR (15 z 18) v našom prieskume uviedla, že počas fázy predchádzajúcej súdneho konaniu komunikujú s členskými štátmi prostredníctvom „politických“ alebo administratívnych listov a diskutujú o nevyriešených prípadoch so zástupcami členských štátov v rámci spoločných zasadnutí alebo na iných fórach. Niekoľko členských štátov poukázalo na ťažkosti pri koordinácii odpovedí na administratívne listy. Komisia v praxi uzatvorí väčšinu prípadov vo fáze predchádzajúcej súdneho konaniu ešte pred ich postúpením Súdnemu dvoru (krok 3).

**93** Pokiaľ ide o **problémy**, takmer všetky GR (17 z 18) uviedli, že včasné vybavenie prípadov nesplnenia povinnosti považujú za náročné, a väčšina z nich (15 zo 17) pripúšťa, že hlavným faktorom je úroveň zručností a odborných znalostí. Hoci takmer všetky členské štáty uviedli, že lehoty na predloženie odpovedí na formálne výzvy a odôvodnené stanoviská (kroky 1 a 2) boli pri jednoduchých prípadoch spravidla dostatočné (23 z 24), väčšina členských štátov uviedla, že v prípade veľmi zložitých prípadov boli tieto lehoty len zriedka postačujúce (20 z 24). Väčšina členských štátov uviedla, že listy a stanoviská Komisie považujú za primeraný základ na vypracovanie odpovede (12 z 23). Veľa ďalších členských štátov sa domnievalo, že boli iba čiastočne primerané (11 z 23). Niekoľko členských štátov poukázalo na to, že dokumentom

Komisie občas chýba jasnosť a že kvalita sa líši v závislosti od generálneho riaditeľstva alebo prípadu.

**94** Po postúpení Súdnemu dvoru čas do vynesenia rozsudku v danej veci závisí od postupov vybavovania na Súdnom dvore (krok 4). **Dĺžka prípadov na Súdnom dvore** môže závisieť od niekoľkých faktorov, najmä od zložitosti prípadu. Ak Komisia vec znovu postúpi Súdnemu dvoru podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ (krok 5), čas potrebný na vyriešenie prípadu sa môže značne predĺžiť. Čas, ktorý Súdny dvor potrebuje na vynesenie rozsudku o tom, či uloží finančnú sankciu, závisí od toho, aký dlhý čas dostal členský štát na to, aby vyhovel predchádzajúcemu rozsudku, ako dlho trvalo Komisii oznámiť členskému štátu, že stále nespĺňa svoje povinnosti, a od toho, ako dlho trvá Súdnemu dvoru vyniesť rozsudok.

**95** Komisia veľa prípadov urovná alebo stiahne ešte pred vynesením rozsudku Súdného dvora (kroky 4 a 5). V takom prípade iba malý podiel postupov v prípade nesplnenia povinnosti vedie k uloženiu **finančných sankcií** členským štátom podľa článku 260 ods. 2 ZFEÚ (krok 5). V takýchto prípadoch môže postup v prípade nesplnenia povinnosti trvať veľa rokov. Penále sa uplatňujú za každý deň až do dňa, keď členský štát oznámi, že rozsudku vyhovel (pravidelné penále). Ak členský štát splní povinnosti pred vynesením právoplatného rozsudku, Súdny dvor môže uložiť paušálnu pokutu, aby sa zohľadnilo predchádzajúce obdobie nesúlady. Výpočet a výber penále riadi GR BUDG.

**96** Hlavné GR je zodpovedné za kontrolu všetkých neskorších problémov súvisiacich s nesplnením povinnosti alebo s ďalšími prípadmi nesprávneho uplatňovania zo strany členského štátu prostredníctvom sťažností alebo prešetrovaní z vlastnej iniciatívy.

**97** Pokiaľ ide o **prednosti**, väčšina GR (13 z 18) poukázala na úlohu postupu v prípade nesplnenia povinnosti pri vyvíjaní tlaku na členské štáty, aby dodržiavali právo EÚ, pri zabraňovaní neplnenia povinností a pri poukazovaní na problémy pri vykonávaní. Viacero GR za prednosti označilo aj štruktúrovanosť a transparentnosť procesu vykonávaného na vysokej úrovni, rozvážnosť Komisie pri využívaní postupu a viditeľnosť výsledkov. Niekoľko GR navyše používanie postupu v prípade nesplnenia povinnosti vnímalo ako dobrý spôsob, ktorým Komisia vysiela členským štátom a občanom signál, že nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva EÚ berie vážne. Takmer všetky členské štáty v našom prieskume uviedli, že finančné sankcie, ktoré uložil Súdny dvor v rámci prípadov nesplnenia povinnosti, mali silný odradzujúci účinok

(25 z 26). V období 2014 – 2016 celkové finančné sankcie uložené členskými štátmi za to, že nevyhoveli rozsudku Súdneho dvora Európskej únie, dosiahli 339 mil. EUR<sup>20</sup>.

**98** Pokiaľ ide o **nedostatky** spojené s postupom v prípade nesplnenia povinnosti, veľa GR (8 z 18) poukázalo na dĺžku postupu. GR takisto v rozličnej miere poukázali na:

- o náročný charakter procesu (prípady si vyžadujú „vysokú mieru dokazovania“),
- o potrebu rozsiahlych vedomostí a zručností,
- o zdĺhavé a zložité rozhodovanie v rámci Komisie,
- o potrebu uplatňovať vlastný úsudok o tom, či je potrebné sa prípadmi zaoberať, alebo sa majú uzatvoriť,
- o konfrontačnú povahu prípadov nesplnenia povinnosti,
- o ťažkosti pri riešení politicky citlivých prípadov a prípadov čiastočného splnenia povinnosti,
- o problém zabezpečenia rovnakého zaobchádzania s členskými štátmi a
- o to, že začatie postupu v prípade nesplnenia povinnosti je v určitých prípadoch kontraproduktívne.

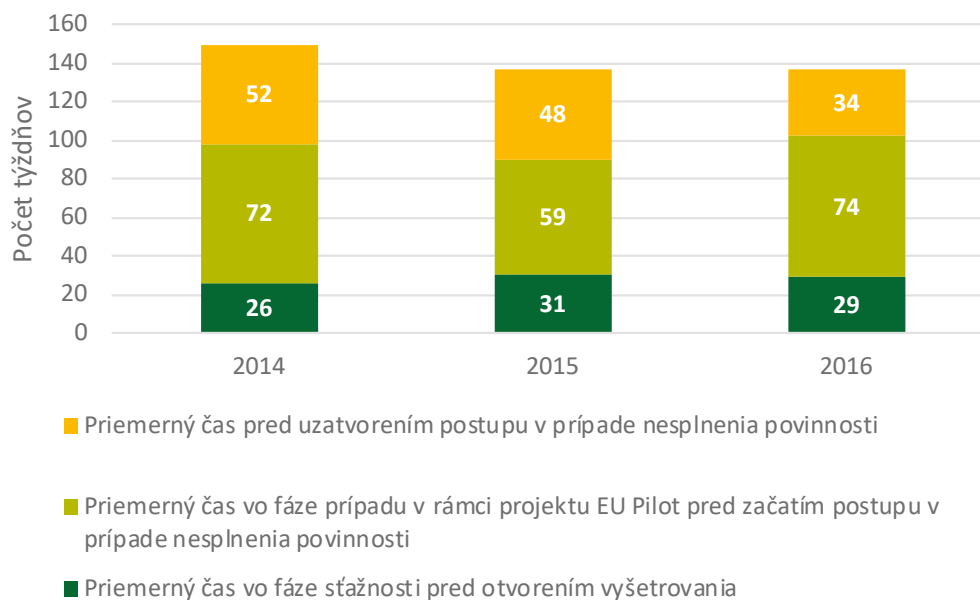
**99** Pokiaľ ide o **diskrečné právomoci Komisie** v súvislosti s formálnym postupom v prípade nesplnenia povinnosti, veľa členských štátov (9 z 22) sa domnievalo, že postup uľahčoval účinné presadzovanie práva EÚ v členských štátoch. Mnoho ďalších štátov (10 z 22) sa domnievalo, že postupom sa uľahčilo účinné presadzovanie práva čiastočne. Iba niekoľko členských štátov (3 z 22) sa nazdávalo, že postup neľahčil účinné presadzovanie práva. Hlavné obavy vyjadrené mnohými členskými štátmi (10 z 22) sa týkajú toho, že Komisia už systematicky nepoužíva mechanizmus projektu EU Pilot na výmenu informácií o určitých druhoch prípadov pred začatím postupu v prípade nesplnenia povinnosti. Na **ilustrácii 12** je znázornené, koľko týždňov sa v priemere strávilo v období 2014 – 2016 vybavovaním sťažností, vykonávaním prešetrovaní prostredníctvom projektu EU Pilot a riadením prípadov nesplnenia povinnosti pred ich uzatvorením. Z ilustrácie vyplýva, že vyriešenie prípadov nesplnenia povinnosti založené na sťažnostiach trvá približne 140 týždňov, pričom

---

<sup>20</sup> Všeobecný rozpočet Európskej únie – Údaje o plnení za finančné roky 2014, 2015 a 2016 v rámci článku 711, „Penále a paušálne sumy uložené členskými štátmi za nedodržanie rozsudku Súdneho dvora Európskej únie konštatujúceho nesplnenie povinnosti vyplývajúcej zo zmluvy“.

zhruba polovičný čas trvalo vyšetovanie sťažnosti prostredníctvom projektu EU Pilot pred začatím formálneho postupu v prípade nesplnenia povinnosti.

### Ilustrácia 12 – Čas potrebný na vyriešenie prípadov nesplnenia povinnosti



**Zdroj:** EDA na základe údajov Komisie.

### Používanie nástrojov na podporu dodržiavania predpisov

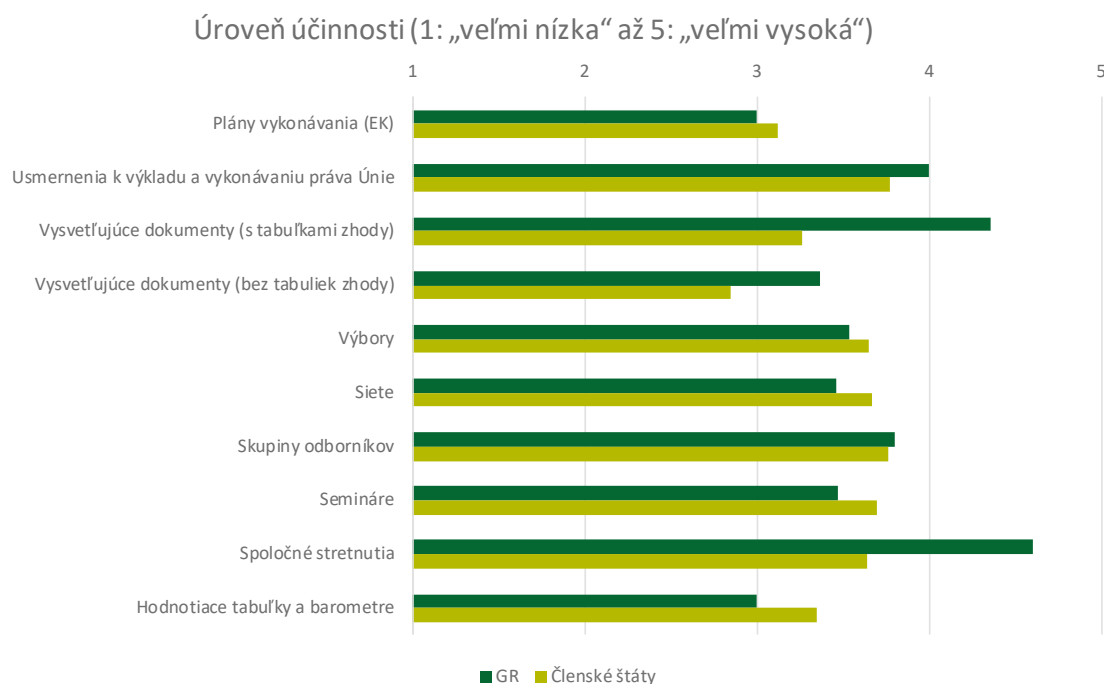
**100** Okrem opatrení kontroly a presadzovania Komisia v jednotlivých fázach politického cyklu využíva **súbor „nástrojov“**, ktoré členským štátom pomáhajú včas a správne uplatňovať právo EÚ („nástroje na podporu dodržiavania predpisov“). Pri príprave návrhov môže Komisia požiadať príslušné GR, aby vypracovalo **plán vykonávania**, v ktorom sa budú uvádzať hlavné problémy, ktorým čelia členské štáty, a opatrenia, ktoré podľa očakávaní prijímú. Takisto môžu členským štátom poskytnúť **usmernenia** k tomu, aký je výklad právneho nástroja EÚ a ako sa má vykonávať a uplatňovať. Smernica môže obsahovať aj požiadavku, aby členské štáty poskytli **vysvetľujúce dokumenty**, v ktorých uvedú, ako transponovali ustanovenia smernice do vnútroštátneho práva.

**101** Vo fáze vykonávania a uplatňovania Komisia zavedie niekoľko **nástrojov vo forme zasadnutí**. Medzi tieto nástroje patria **výbory** zástupcov členských štátov zriadené na základe smernice, Komisiou koordinované **siete** zástupcov členských štátov poverených vykonávaním, **skupiny odborníkov** zriadené Komisiou, ktorých účelom je poskytovanie poradenstva, alebo **semináre**, ktoré môže Komisia usporiadať

s konkrétnymi členskými štátmi. V určitých oblastiach politiky GR organizujú aj **spoločné zasadnutia** s konkrétnymi členskými štátmi s cieľom prediskutovať problémy s vykonávaním a prípady nesplnenia povinnosti. Komisia okrem týchto nástrojov vo forme zasadnutí môže používať **hodnotiace tabuľky** alebo barometre, aby poukázala na správanie členských štátov v súvislosti s vykonávaním práva EÚ.

**102** GR zodpovedajú za **používanie týchto nástrojov** tak, aby členským štátom poskytovali podporu s ohľadom na právne nástroje vo svojich oblastiach politiky. Komisia nevedie centrálny register záznamov o používaní všetkých týchto nástrojov generálnymi riaditeľstvami. V prieskumoch<sup>21</sup> sme sa GR a členských štátov pýtali na používanie a účinnosť každého nástroja, ako aj na ich hlavné prednosti a nedostatky. Členských štátov sme sa pýtali aj na administratívnu záťaž určitých nástrojov, ktoré im boli uložené, a na to, či uprednostňujú častejšie alebo menej časté používanie nástroja. Výsledky analýzy každého nástroja uvádzame v **prílohe III**. Na **ilustrácii 13** je znázornený prehľad, ako GR a členské štáty hodnotia hlavné nástroje.

### Ilustrácia 13 – Účinnosť nástrojov na podporu dodržiavania predpisov



**Zdroj:** EDA na základe prieskumu v generálnych riaditeľstvách Komisie a v členských štátoch.

<sup>21</sup> Pri príprave našich otázok sme vychádzali z otázok, ktoré v štruktúrovaných rozhovoroch s úradníkmi Komisie a členských štátov v roku 2013 položila tematická sekcia C pre práva občanov a ústavné veci v mene Výboru Európskeho parlamentu pre právne veci.

**103** Vo všeobecnosti **GR a členské štáty hodnotili nástroje na podporu dodržiavania predpisov ako účinné** (t. j. že majú aspoň „prostrednú“ účinnosť, známka „3“). GR účinnosť nástrojov na podporu dodržiavania predpisov celkovo hodnotili o trochu lepšie než členské štáty. To je do značnej miery výsledkom toho, že GR hodnotili vysvetľujúce dokumenty s tabuľkami zhody a spoločné zasadnutia oveľa priaznivejšie než členské štáty.

**104 Plány vykonávania** sú najmenej používaným nástrojom. GR a členské štáty ich celkovo považujú aj za najmenej účinné. Hoci sa uznal ich prínos pri poukazovaní na hlavné problémy pri vykonávaní, ich užitočnosť sa považovala za obmedzenú, keďže sa často pripravujú príliš zavčasu v rámci procesu a neriešia osobitosti jednotlivých členských štátov.

**105 Usmernenia** patria medzi najviac používané nástroje. GR aj členské štáty ich považovali za vysoko účinné, a to najmä v prípade komplexných právnych predpisov. O usmerneniach sa súdilo, že zohrávajú významnú úlohu pri zabezpečovaní jednotného porozumenia smerníc EÚ, hoci neposkytujú úplný výklad práva EÚ. Väčšina členských štátov sa domnievala, že by sa usmernenia mali používať častejšie.

**106 Vysvetľujúce dokumenty s tabuľkami zhody** považovali GR za veľmi účinné pri uľahčovaní kontrol transpozície vnútroštátnych vykonávacích opatrení a ich súladu s predpismi. Veľa členských štátov uviedlo, že vypracúvajú takéto dokumenty na vlastné použitie v rámci svojich postupov na zabezpečenie správnej transpozície smerníc EÚ a ich účinnosť hodnotili vysoko. Členské štáty, ktoré si nepripravovali vysvetľujúce dokumenty s tabuľkami zhody, však uvádzali, že ich považujú za veľmi náročné na prípravu. GR a členské štáty v rozličnej miere uznávali, že vysvetľujúce dokumenty prispievajú aj k právnej istote a transparentnosti v súvislosti s tým, ako sa právo EÚ zavádza do praxe.

**107** Väčšina členských štátov odporúčala Komisii, aby viac využívala **nástroje vo forme zasadnutí**, a to aj napriek veľkej administratívnej záťaži vyplývajúcej z účasti na takýchto fórach. Niekoľko členských štátov však upozornilo, že GR mali odlišné prístupy a že existuje priestor pre Komisiu, aby vypracovala cielenejší a jednotnejší prístup k používaniu týchto nástrojov. Hoci členské štáty uznali úlohu, ktorú by hodnotiace tabuľky mohli zohrať pri motivovaní členských štátov, aby zlepšili svoje fungovanie, väčšina nesúhlasila so zvýšením ich používania.

## Zabezpečenie transparentnosti v súvislosti s dodržiavaním predpisov a dohľadom

**108** Časť občanov a zainteresovaných strán kladie na Komisiu vysoké **očakávania týkajúce sa transparentnosti** v súvislosti s vybavovaním všetkých druhov prípadov nesplnenia povinnosti, s dodržiavaním právnych predpisov EÚ členskými štátmi a s vlastnými činnosťami Komisie v oblasti dohľadu:

- o individuálni sťažovatelia očakávajú, že budú informovaní o tom, aké opatrenie sa prijme na vyriešenie ich problémov, a že budú informovaní o pokroku ich prípadu,
- o členské štáty očakávajú, že sa s nimi bude zaobchádzať spravodlivo a jednotne v súvislosti s monitorovaním a presadzovaním práva,
- o zákonodarcovia EÚ očakávajú, že budú informovaní o vykonávaní a uplatňovaní právnych predpisov EÚ, ktoré prijali, v členských štátoch, a všeobecnejšie
- o ostatné inštitucionálne zainteresované strany EÚ, ako sú Európsky hospodársky a sociálny výbor (EHSV), Výbor regiónov (VR) a európsky ombudsman, a široká verejnosť očakávajú, že budú informované o dodržiavaní práva EÚ členskými štátmi, ako aj o tom, ako Komisia vykonáva svoje činnosti v oblasti dohľadu.

**109** Komisia používa niekoľko **nástrojov na komunikáciu a informovanie** tohto rozmanitého publika o konkrétnych prípadoch, o problémoch členských štátov s plnením povinností a o vlastných činnostiach Komisie v oblasti dohľadu, pričom v prípade potreby zachováva dôvernosť.

**110** Pokiaľ ide o **konkrétne prípady**, hlavným prostriedkom komunikácie s jednotlivými sťažovateľmi je písomná korešpondencia. Účelom korešpondencie je informovať sťažovateľov o tom, ako Komisia vybavuje sťažnosť, a vysvetliť im dôvody akýchkoľvek rozhodnutí Komisie nevyšetrovať sťažnosť alebo uzatvoriť prípad. Komisia ustanovila niekoľko administratívnych záruk pre sťažovateľov (pozri **rámček 6**).



## Rámček 6

### Administratívne záruky pre sťažovateľov

V súlade s dobrým úradným postupom Komisia sťažovateľom zaručuje, že:

- zaeviduje a potvrdí príjem ich sťažnosti do 15 pracovných dní,
- písomne im oznámi každé rozhodnutie podrobnejšie preskúmať prípad s príslušným členským štátom,
- písomne im oznámi každé rozhodnutie uzatvoriť prípad alebo začať formálny postup v prípade nesplnenia povinnosti,
- vysvetlí každé rozhodnutie uzatvoriť prípad v tzv. liste pred uzatvorením prípadu a poskytne sťažovateľovi štyri týždne na pripomienky,
- po jednom roku informuje sťažovateľa, ak sťažnosť nebola uzatvorená alebo ak sa nezačal postup v prípade nesplnenia povinnosti.

**111** Keď Komisia začne formálny postup v prípade nesplnenia povinnosti, sťažovateľ môže sledovať nasledujúce fázy postupu prostredníctvom verejného registra Komisie s rozhodnutiami z postupov v prípade nesplnenia povinnosti a prostredníctvom súvisiacich tlačových správ. Napredovanie prípadov postúpených Súdneho dvoru možno sledovať na webovom sídle Súdneho dvora EÚ.

**112** Pokiaľ ide o **dodržiavanie práva EÚ členskými štátmi**, v určitých právnych predpisoch EÚ sa v doložkách o preskúmaní môže stanoviť, že Komisia musí vypracúvať správy o vykonávaní<sup>22</sup> týkajúce sa transpozície smerníc. Na problémy s transpozíciou je možné upozorniť aj v iných druhoch zverejňovaných následných preskúmaní, ako sú tzv. kontroly vhodnosti a hodnotenia.

**113** V prípade smerníc, ktoré konkrétne súvisia s jednotným trhom, Komisia poskytne ukazovatele a informácie o širokom okruhu problémov s vykonávaním a uplatňovaním v rámci **prehľadu výsledkov jednotného trhu**. Prehľad výsledkov obsahuje spektrum ukazovateľov vrátane niekoľkých ukazovateľov týkajúcich sa transpozície smerníc, prípadov nesplnenia povinnosti a prípadov v rámci projektu EU Pilot (pozri **rámček 7**).

<sup>22</sup> Tieto správy sú známe aj ako „monitorovacie správy“ alebo „správy o transpozícií“.

## Rámček 7

### Ukazovatele prehľadu výsledkov jednotného trhu týkajúce sa členských štátov uplatňujúcich právo EÚ

#### Transpozícia

- Deficit v transpozícii (percentuálny podiel všetkých smerníc, ktoré neboli transponované)
- Pokrok dosiahnutý za posledných šesť mesiacov (zmena počtu netransponovaných smerníc)
- Dlho oneskorené smernice (dva roky alebo viac)
- Celkové oneskorenie transpozície (v mesiacoch) meškajúcich smerníc
- Deficit v súlade (percentuálny podiel všetkých nesprávne transponovaných smerníc)

#### Porušenie právnych predpisov

- Počet prebiehajúcich postupov v prípade nesplnenia povinnosti
- Zmena za posledných šesť mesiacov (zmena počtu prípadov nesplnenia povinnosti)
- Dĺžka trvania postupov v prípade nesplnenia povinnosti (v mesiacoch)
- Dĺžka trvania od vynesenia rozsudku Súdneho dvora (v mesiacoch)

#### EU pilot

- Priemerný čas, ktorý členské štáty potrebovali na odpoveď na otázku Komisie, v porovnaní s desaťtýždňovou referenčnou lehotou

**114** Na všeobecnejšej úrovni Komisia komunikuje o výsledkoch svojich **činností v oblasti dohľadu** a o aspektoch svojho fungovania prostredníctvom **výročnej správy** o monitorovaní uplatňovania práva EÚ. Komisia túto správu vypracúva predovšetkým pre Európsky parlament. Výbor EP pre právne veci správu každý rok preskúmava ako základ pre správu EP. Komisia už niekoľko rokov udržiava jednotný prístup z hľadiska obsahu a predstavenia výročných správ, pričom informácie a analýzy pridáva na žiadosť EP. V tejto súvislosti EHSV vyzýval Komisiu, aby ho požiadala o jeho stanovisko k jej výročnej správe s cieľom vytvoriť príležitosť na zohľadnenie názorov organizovanej občianskej spoločnosti na uplatňovanie práva EÚ. Komisii takisto odporúčal, aby viac

informovala verejnosť o porušovaní vo všeobecnosti<sup>23</sup>. Podobne aj Výbor regiónov upozornil na význam väčšieho prístupu verejnosti k informáciám o uplatňovaní práva EÚ vzhľadom na to, že miestne a regionálne orgány zohrávajú dôležitú úlohu pri zavádzaní práva EÚ do praxe<sup>24</sup>.

**115** Počas obdobia 2014 – 2016, ktoré sme skúmali, výročné správy Komisie tvorili príkladmi dobre doložená správa na vysokej úrovni (približne 30 strán) a dve prílohy obsahujúce podrobné informácie a grafy o každom z 28 členských štátov a o každej relevantnej oblasti politiky. Vo všeobecnom zhrnutí sa opisuje politika EÚ v prípade nesplnenia povinnosti, poukazuje sa na prínos, ktorý majú činnosti Komisie v oblasti dohľadu pre relevantné priority Junckerovej Komisie, a vysvetľujú sa príslušné povinnosti Komisie a členských štátov v súvislosti s uplatňovaním práva EÚ. Zhrnutie obsahuje aj analýzu kľúčových aspektov vybavovania sťažností a prípadov nesplnenia povinnosti Komisiou a rozsudkov Súdneho dvora vrátane názorných príkladov. Komisia však neposkytuje **informácie a analýzu** v súvislosti s niekoľkými otázkami všeobecného záujmu pre zainteresované strany (pozri **rámček 8**).

---

<sup>23</sup> Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru „Kontrola uplatňovania právnych predpisov EÚ“ z 18. októbra 2017.

<sup>24</sup> Tento názor vyjadrili úradníci Výboru regiónov v písomnej odpovedi na otázky predložené v rámci prípravy tejto situačnej správy.

## Rámček 8

### Výročné správy o činnostiach Komisie v oblasti dohľadu

#### Analýza poskytnutá Komisiou:

- celkový počet sťažností a prípadov nesplnenia povinnosti vybavených v priebehu roka,
- päťročné trendy týkajúce sa sťažností a prípadov nesplnenia povinnosti,
- počet otvorených sťažností a prípadov nesplnenia povinnosti,
- informácie o preventívnych činnostiach vrátane zvolených nástrojov na podporu dodržiavania predpisov (t. j. usmernení, plánov vykonávania a vysvetľujúcich dokumentov),
- informácie o výkone členských štátov s ohľadom na procesné lehoty,

#### Analýza nebola poskytnutá:

- priemerné trvanie každého kroku v procese vybavovania sťažností a prípadov nesplnenia povinnosti,
- vzťah medzi trendmi týkajúcimi sa sťažností, prípadov v rámci projektu EU Pilot a prípadov nesplnenia povinnosti,
- dĺžka času, počas ktorého boli sťažnosti a prípady otvorené,
- informácie o používaní iných nástrojov na monitorovanie dodržiavania predpisov (napr. hlavných nástrojov vo forme zasadnutí),
- informácie o výkone Komisie s ohľadom na referenčné lehoty na vybavovanie sťažností a prípadov nesplnenia povinnosti.

**116** V tejto súvislosti upozorňujeme na to, že európska ombudsmanka na základe strategického vyšetrovania v roku 2017 uviedla, že Komisia by mala *poskytovať viac informácií o svojom výkone pri riešení skutočných porušení práva EÚ v rámci predbežných postupov v prípade nesplnenia povinnosti – a o priemernej dĺžke tohto procesu – vo svojej výročnej správe o monitorovaní uplatňovania práva EÚ.*<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Strategické vyšetrovanie OI/5/2016/AB o včasnosti a transparentnosti v rámci vybavovania sťažností Európskou komisiou týkajúcich sa porušení právnych predpisov.

## Verejný audit súladu s právom EÚ

### Verejný audit na vnútroštátnej úrovni

**117** V rámci preskúmania sme vyzvali NKI **členských štátov**, aby uviedli audítorské správy súvisiace s uplatňovaním práva EÚ za obdobie rokov 2013 – 2017, aby sme získali prehľad o činnosti NKI v tejto oblasti. Zo 185 správ od 13 NKI sme preskúmali 62 správ, ktorých obsah sme vyhodnotili ako najrelevantnejší pre rozsah našej situačnej správy. V týchto správach sa odzrkadľujú hľadiská auditu zhody a výkonnosti.

**118** Hoci sa audity NKI týkali rozličných **oblastí politiky**, väčšina sa týkala životného prostredia a energetiky, zdanenia a dopravy. Veľa správ o politike v oblasti životného prostredia a energetiky (24 správ) sa zameriavalo na vykonávanie komplexných smerníc, ako je rámcová smernica o vode alebo rámcová smernica o odpade. Druhou najčastejšou oblasťou politiky bola politika v oblasti daní (deväť správ), pričom viac než jedna správa sa týkala pododvetvia elektronického obchodu a DPH. Oblasťou s treťou najviac zastúpenou politikou bola doprava (osem správ), ktorá zahŕňala rôzne témy od železničnej po cestnú dopravu. Spomedzi ostatných oblastí politiky boli v správach NKI zastúpené oblasti týkajúce sa finančnej správy a správy hospodárskych záležitostí, poľnohospodárstva, regionálneho rozvoja a iných osobitných tém súvisiacich s jednotným trhom vrátane otázok, ako sú verejné obstarávanie či štátna pomoc.

**119** V rámci niekoľkých auditov výkonnosti verejnej správy členských štátov sa skúmali príčiny neskorej transpozície, ale len v kontexte jednej politiky alebo konkrétneho právneho nástroja EÚ. Vo väčšine prípadov sa **ciele auditu** týkali výkonu vnútroštátnej politiky, keď boli v platnosti niektoré ustanovenia práva EÚ. V týchto prípadoch NKI posudzovali najmä účinnosť vnútroštátnych politických opatrení pri dosahovaní ich cieľov. Tieto audity spravidla nezahŕňali posúdenie vnútroštátnych postupov na transpozíciu a zavedenie právnych predpisov EÚ do vnútroštátneho práva.

**120** Značný počet správ však obsahoval aspoň odkazy na včasnosť **transpozície** práva EÚ a zaznamenal oneskorenia. V niekoľkých prípadoch NKI analyzovali dôvody týchto oneskorení a posudzovali všetky ostatné potenciálne nedostatky a nezrovnalosti transpozície práva EÚ do vnútroštátnych právnych predpisov. V jednej audítorskej správe sa zistilo riziko neskorej transpozície na základe analýzy vnútroštátnych právnych predpisov v porovnaní so záväzkami vyplývajúcimi z práva EÚ. Iná audítorská správa obsahovala prehľad vnútroštátneho postupu na transpozíciu smerníc EÚ. V niektorých správach sa navyše spomínali formálne **prípady nesplnenia povinnosti alebo prípady projektu EU Pilot** týkajúce sa kontrolovaného predmetu, pričom

niekoľko NKI poskytlo aj prehľad dôsledkov nesplnenia povinností vyplývajúcich z práva EÚ vrátane finančného dosahu.

**121** Niekoľko auditov sa zaoberalo prebiehajúcimi prípadmi nesplnenia povinnosti vrátane kvalitatívneho **hodnotenia súladu** ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov s právom EÚ. Jedna audítorská správa obsahovala analýzu vnútroštátnych vykonávacích opatrení vypracovaných na transpozíciu smernice. Iná správa obsahovala odporúčania, ktoré sa zohľadnili pri vykonávaní príslušnej smernice. Podľa odhadu ďalšej správy náklady na úpravu súviseli s vykonávaním požiadaviek novej, transponovanej smernice.

**122** V niekoľkých prípadoch sa audítorské správy netýkali iba ústrednej štátnej správy. V týchto auditoch sa posudzovali opatrenia prijaté na **regionálnej a miestnej úrovni** s cieľom vykonať záväzky vyplývajúce z práva EÚ.

**123** Našli sme jeden prípad, keď NKI uskutočnila **medzivládny audit výkonnosti** o efektívnosti vykonávania práva EÚ vnútroštátnej štátnej správy, v ktorom sa posudzovali základné procesy a faktory ovplyvňujúce včasnosť aj správnosť vykonávania práva EÚ (pozri **rámček 9**).

### Rámček 9

#### Audit vnútroštátnych procesov na vykonávanie práva EÚ

„Účelom tohto auditu bolo preskúmať, ktoré interné administratívne veci a veci v dôsledku prevádzkového prostredia predstavujú nevyhnutné predpoklady na účinné vykonávanie právnych predpisov EÚ.“

V rámci auditu sa skúmalo:

- 1) či **sa vykonávanie práva EÚ rokmi zlepšilo** (rozlišuje sa medzi prípadmi neskorej transpozície a nesprávnej transpozície);
- 2) či vláda zabezpečila **účinné podmienky na vykonanie** (posúdenie situácie na rôznych ministerstvách, podporných opatrení, usmernení, plánovania);
- 3) či je vykonávanie v súlade s právom EÚ a so **zásadami správneho návrhu právnych predpisov** (posúdenie transparentnosti, vykonávacích nástrojov, určenia priorít a rozdelenia povinností);
- 4) či vláda účinne využívala **manévrovací priestor, ktorý jej poskytli smernice** (preskúmanie otázok, ako sú diskrečné právomoci a transparentnosť, a nástrojov, ako sú tabuľky zhody alebo posúdenia vplyvu).

**124** Napokon, niekoľko NKI poskytlo **vo výročných správach prehľady** transpozície práva EÚ (zvyčajne založené na oficiálnych štatistických údajoch EÚ) a prípadov nesplnenia povinnosti vedených proti členskému štátu.

## Verejný audit na úrovni EÚ

**125** EDA zodpovedá za **audit príjmov a výdavkov EÚ**, čo zahŕňa súlad s predpismi EÚ o rozpočtových pravidlách. Zahŕňa to aj audit výkonnosti politík a výdavkových programov. V tejto súvislosti sa audity EDA občas týkajú otázok súvisiacich s dodržiavaním právnych predpisov EÚ zo strany členských štátov.

**126** Preskúmali sme osobitné správy EDA za obdobie rokov 2014 – 2017. Našli sme 11 zo 106 správ, ktoré sa zaoberali **otázkami súvisiacimi s uplatňovaním práva EÚ v členských štátoch** alebo činnosťami Komisie v oblasti dohľadu podľa článku 17 ods. 1 ZEÚ.

**127** Väčšinou sa pripomienky v našich osobitných správach, ktoré súvisia s uplatňovaním práva EÚ, týkali prípadov, keď v dôsledku neschopnosti správne alebo včas transponovať smernice EÚ vzniklo riziko oslabenia **výkonnosti v konkrétnej oblasti politiky**. V niektorých prípadoch sme aj vyjadrili pripomienky k tomu, ako dlho trvalo vyriešenie prípadov nesplnenia povinnosti. Pokiaľ ide o **činnosti Komisie v oblasti dohľadu**, jeden audit obsahoval posúdenie kontrol transpozície a súladu s predpismi, ktoré uskutočnila Komisia v oblasti energetickej politiky. Uverejnili sme aj jednu správu, ktorá bola osobitne zameraná na výkon Komisie pri zabezpečovaní účinného vykonávania smernice<sup>26</sup>.

**128** Naše zistenia, pripomienky a závery v týchto správach názorne poukazujú na niekoľko problémov, na ktoré v našich prieskumoch upozornili GR a členské štáty, napríklad:

- o **zrozumiteľnosť práva EÚ** – všimli sme si, že prekážky pre vykonávanie v niektorých prípadoch pretrvávali z dôvodu nejasných formulácií v smernici o službách a že Komisia sa zdráhala prijať opatrenia na postup v prípade nesplnenia povinnosti čiastočne pre nedostatočne pevný právny základ<sup>27</sup>,

<sup>26</sup> Osobitná správa č. 5/2016 – Zabezpečila Komisia účinné vykonávanie smernice o službách?

<sup>27</sup> Osobitná správa č. 5/2016.

- **pridávanie povinností (tzv. gold plating)** – zistili sme, že na prevádzkovateľov a ďalších účastníkov trhu v rozličných členských štátoch sa môžu vzťahovať rôzne požiadavky a pravidlá, okrem tých, ktoré sú osobitne vymedzené v právnych predpisoch alebo usmerneniach EÚ týkajúcich sa systému na obchodovanie s emisiami (EU ETS)<sup>28</sup>,
- **členské štáty mali problémy transponovať smernice včas** – všimli sme si, že lehoty na transpozíciu dodržalo iba osem členských štátov, pričom posledný členský štát dokončil transpozíciu dva roky a päť mesiacov po uplynutí lehoty<sup>29</sup>,
- **vplyv obmedzení súvisiacich s finančnou kapacitou členských štátov** – v prípade smernice o pitnej vode sme dospeli k záveru, že kvalita vody a prístup k nej sa v troch členských štátoch zlepšili, investičné potreby však stále zostali značné<sup>30</sup>,
- **trvalé neplnenie povinností zo strany členských štátov** – pokiaľ ide o boj proti plytvaniu potravinami, zistili sme, že pravidlá EÚ a členských štátov týkajúce sa zákonnosti predaja výrobkov po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti si dlhodobo protirečia<sup>31</sup>,
- **ťažkosti GR pri kontrolách transpozície a súladu s predpismi** – dospeli sme k záveru, že kontroly transpozície a súladu s predpismi vykonávané Komisiou nezaručovali úspešnosť vykonania právnych aktov, ktoré sledovali cieľ EÚ<sup>32</sup>,
- **oneskorenia pri začatí postupov v prípade nesplnenia povinnosti** – zistili sme, že konanie proti jednému členskému štátu sa začalo štyri roky po vykonaní kontroly súladu s predpismi<sup>33</sup>,
- **značné oneskorenia pri vybavovaní prípadov v rámci projektu EU Pilot** – dospeli sme k záveru, že hoci projekt EU Pilot predstavuje užitočný nástroj na spoluprácu medzi členskými štátmi a Komisiou, často spôsoboval oneskorenia pri začatí

---

<sup>28</sup> Osobitná správa č. 6/2015 – Integrita a uplatňovanie systému EU ETS.

<sup>29</sup> Osobitná správa č. 5/2016.

<sup>30</sup> Osobitná správa č. 12/2017 – Vykonávanie smernice o pitnej vode: zvýšenie kvality vody a zlepšenie prístupu k nej v Bulharsku, Maďarsku a Rumunsku, investičné potreby však stále zostávajú značné.

<sup>31</sup> Osobitná správa č. 34/2016 – Boj proti plytvaniu potravinami: príležitosť pre EÚ zlepšiť efektívnosť využívania zdrojov v potravinovom dodávateľskom reťazci.

<sup>32</sup> Osobitná správa č. 16/2015 – Zlepšenie bezpečnosti dodávok energie prostredníctvom rozvoja vnútorného trhu s energiou: je potrebné väčšie úsilie.

<sup>33</sup> Osobitná správa č. 12/2017.



postupov v prípade nesplnenia povinnosti<sup>34</sup>. Navyše, ak sa počas prešetrovania vyriešili prípady nesplnenia povinnosti, zaznamenali sme, že táto skutočnosť neprispela k vytvoreniu zavedenej právnej praxe EÚ v príslušnej oblasti<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Osobitná správa č. 12/2017.

<sup>35</sup> Osobitná správa č. 5/2016.

# Budúci vývoj: výzvy a príležitosti

## Komisia má príležitosti ďalej posilniť dohľad v súlade so svojimi povinnosťami v rámci zmluvy

**129** Komisia mnoho rokov rozvíja svoj dohľad nad uplatňovaním práva EÚ s cieľom dodržať svoje povinnosti vyplývajúce z článku 17 ods. 1 ZEÚ. Tým vytvorila prístup, ktorý je reakciou na hlavné problémy, ktorým čelí pri kontrole a presadzovaní práva EÚ v členských štátoch. Určili sme niekoľko oblastí, v ktorých podľa nás pretrvávajú problémy.

**130** Komisia začlenila svoju funkciu dohľadu do širšieho **prístupu lepšej právnej regulácie**. V dôsledku toho bude naďalej vytvárať prínosy a príležitosti, aby sa zabezpečilo, že nové a revidované právne predpisy budú čo najjednoduchšie a čo najľahšie uplatňované. V tejto súvislosti by Komisia mohla zvážiť, že vykoná **inventarizáciu politiky v oblasti dohľadu**, ktorá sa bude týkať relevantných aspektov hospodárstva, účinnosti a efektívnosti jej činností v oblasti dohľadu.

**131** V určitých oblastiach politiky môžu členské štáty požiadať o podporu a technickú pomoc z **rozpočtu EÚ** na opatrenia, ktoré môžu posilniť ich finančnú a administratívnu kapacitu správne a včas vykonávať a uplatňovať právo EÚ. Používanie rozpočtových nástrojov Komisii poskytuje ďalšie príležitosti zabrániť nesplneniu povinnosti, odhaľovať prípady nesplnenia povinností a naprávať ich. Komisia by mala zvážiť vytvorenie **jednotného a koordinovaného prístupu k používaniu finančných prostriedkov EÚ** s cieľom posilniť svoju schopnosť podporovať, kontrolovať a presadzovať uplatňovanie práva EÚ členskými štátmi v rámci oblastí politiky a medzi nimi.

**132** Funkcia dohľadu Komisie je **usporiadaná podľa oblasti politiky** a v mnohých generálnych riaditeľstvách sa spájajú povinnosti týkajúce sa tvorby práva a dohľadu. To zabezpečuje výhody vrátane pomoci pri riadení inherentných rizík nesplnenia povinnosti spojených s konkrétnymi právnymi predpismi EÚ. V tejto správe sa poukazuje na to, ako iné inherentné riziká, ktoré ovplyvňujú viac než len jednu oblasť politiky, vyplývajú z osobitostí na úrovni členských štátov. Poukazujeme aj na opatrenia Komisie na výmenu informácií a osvedčených postupov medzi generálnymi riaditeľstvami. V tejto správe sa navyše upozorňuje na problémy, ktorým niektoré GR čelia pri zabezpečovaní včasnej dostupnosti vedomostí a odborných znalostí členských štátov. Komisia by mohla zvážiť prijatie ďalších opatrení na **posilnenie výmeny**

**vedomostí a odborných znalostí členských štátov** medzi oblasťami politiky v prípade potreby vrátane spoločného využívania zdrojov.

**133** Komisia posilnila **vzťahy a spoluprácu s orgánmi členských štátov** prostredníctvom niekoľkých nástrojov na výmenu informácií. Okrem iného členské štáty upozornili na to, že tieto nástroje im pomáhajú s koordináciou ich vlastných činností. Domnievame sa, že Komisia by mohla zvážiť vypracovanie ďalších nástrojov na **zabezpečenie koordinovaného toku informácií medzi Komisiou a členskými štátmi**, pokiaľ ide o podozrivé a skutočné prípady nesplnenia povinnosti, s cieľom zohľadniť zmeny v politike presadzovania predpisov od roku 2017.

**134** Vo všeobecnosti sme zistili, že členské štáty podporujú Komisiu v ďalšom rozvoji jej **nástrojov na podporu dodržiavania predpisov**, a to i napriek administratívnej záťaži, ktorú tieto nástroje predstavujú pre členské štáty. Komisia by mohla zvážiť, že zvýši koordináciu medzi svojimi útvarmi, pokiaľ ide o rozvoj a využívanie týchto nástrojov, s cieľom zabezpečiť **cielenejší a jednotnejší prístup vo všetkých oblastiach politiky**, v ktorom sa náležite zohľadní zaťaženie členských štátov. Poukázali sme aj na **priestor, ktorý majú členské štáty na poskytovanie viacerých a lepších vysvetľujúcich dokumentov**. Tieto dokumenty zohrávajú významnú úlohu pri zabezpečovaní transparentnosti pre občanov, pokiaľ ide o vnútroštátne právne predpisy, čím dochádza k uplatňovaniu ich práv podľa práva EÚ, ako aj pri posilňovaní schopnosti Komisie účinne a efektívne kontrolovať, že členské štáty právne predpisy EÚ transponovali úplne a presne. Legislatívne orgány EÚ by mohli zvážiť, že budú od členských štátov systematicky požadovať, aby poskytovali jasné a konzistentné vysvetlenia spôsobu, akým vykonali smernice EÚ.

**135** Komisia vytvorila ustálené **priority presadzovania a referenčné lehoty** na vybavovanie prípadov a niekoľko GR už monitoruje a vo svojich výročných správach informuje o svojich činnostiach v oblasti dohľadu. Komisia by mala zvážiť, že prepracuje tieto existujúce prvky na **celkový rámec** s ukazovateľmi a cieľmi, ktoré sa týkajú hospodárstva, účinnosti a efektívnosti jej činností v oblasti dohľadu. Tento rámec by časom mohol poskytnúť základ na rozvoj strategickjšieho a jednotnejšieho prístupu k riadeniu zdrojov a procesov týkajúcich sa dohľadu.

**136** Na Komisiu sa kladú vysoké očakávania týkajúce sa **transparentnosti**. Komisia využíva rozmanité nástroje na komunikáciu so zainteresovanými stranami a na ich informovanie o svojich činnostiach v oblasti dohľadu vrátane mesačných tlačových správ o rozhodnutiach týkajúcich sa prípadov nesplnenia povinnosti a výročnej správy, ktorá poskytuje rozsiahly súbor podrobných informácií na vysokej úrovni. V tejto správe sme zdôraznili doplňujúce informácie, ktoré môžu byť vo všeobecnom záujme

pre zainteresované strany. Komisia by mohla zvážiť, že svoje výročné správy bude ďalej rozvíjať, aby v nich zohľadnila očakávania zainteresovaných strán vrátane poskytovania **ďalších informácií o celkovom vybavovaní prípadov Komisiou**, pričom bude dodržiavať práva sťažovateľov a členských štátov na dôvernosť informácií.

## Verejný audit dohľadu nad dodržiavaním súladu s právom EÚ

**137** Z našej situačnej správy vyplýva, že **EDA a NKI** členských štátov sa zaoberali otázkami, ktoré sa týkali spôsobu, akým členské štáty a Komisia zabezpečujú súlad s právom EÚ, prevažne v rámci auditov výkonnosti verejných výdavkov v konkrétnych oblastiach politiky. Len málo auditov však bolo zameraných osobitne na opatrenia v oblasti dohľadu na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ s cieľom zabezpečiť správne a včasné uplatňovanie práva EÚ. V tejto situačnej správe sa poukazuje na rozsah pôsobnosti EDA pri vykonávaní prác súvisiacich s dohľadom Komisie nad uplatňovaním práva EÚ v členských štátoch, napríklad pokiaľ ide o:

- príspevok **rozpočtu EÚ** k podpore členských štátov pri zavádzaní práva EÚ do praxe,
- **opatrenia Komisie v oblasti dohľadu** v konkrétnych oblastiach politiky,
- **v्यavovovanie sťažností a prípadov nesplnenia povinnosti** Komisiou,
- kvalitu **vykazovania výsledkov činností v oblasti dohľadu** Komisiou.

# Prílohy

## Príloha I – Rozsah pôsobnosti: GR a oblasti politiky

- AGRI** GR pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka\*
- CLIMA** GR pre oblasť klímy
- CNECT:** GR pre komunikačné siete, obsah a technológie\*
- COMP:** GR pre hospodársku súťaž
- ECFIN:** GR pre hospodárske a finančné záležitosti
- EAC:** GR pre vzdelávanie, mládež, šport a kultúru
- EMPL:** GR pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie\*
- ENER:** GR pre energetiku\*
- ENV:** GR pre životné prostredie\*
- FISMA:** GR pre finančnú stabilitu, finančné služby a úniu kapitálových trhov\*
- GROW:** GR pre vnútorný trh, priemysel, podnikanie a MSP\*
- SANTE:** GR pre zdravie a bezpečnosť potravín\*
- HOME:** GR pre migráciu a vnútorné záležitosti\*
- JUST:** GR pre spravodlivosť a spotrebiteľov\*
- MARE:** GR pre námorné záležitosti a rybárstvo\*
- MOVE:** GR pre mobilitu a dopravu\*
- REGIO:** GR pre regionálnu a mestskú politiku
- TAXUD:** GR pre dane a colnú úniu\*

\* Označuje 13 oblastí politiky, o ktorých informovala Komisia vo svojej výročnej správe o monitorovaní uplatňovania práva EÚ.

## Príloha II – Prístup: zdroje a metódy

- Analyzovali sme údaje Komisie z hlavných systémov IT na vybavovanie sťažností a prípadov nesplnenia povinnosti (CHAP, projekt EU Pilot a NIF).
- Uskutočnili sme prieskum 18 GR Komisie (pozri prílohu I).
  - Súčasťou prieskumu boli otázky týkajúce sa oblastí politiky GR, ich organizácie, vybavovania prípadov, nástrojov na podporu dodržiavania predpisov a mechanizmov monitorovania a podávania správ v období 2014 – 2016.
  - Pri uvádzaní výsledkov prieskumu používame vo všeobecnosti tieto výrazy:
    - „takmer všetky“ – všetky GR poskytli odpoveď s výnimkou jedného alebo dvoch GR,
    - „väčšina“ – viac než polovica GR poskytla odpoveď,
    - „veľa“ – viac než tretina, ale menej než polovica GR poskytla odpoveď,
    - „niektoré“ – viac než tri, ale menej než tretina GR poskytla odpoveď,
    - „niekoľko“ – nie viac než tri GR poskytli odpoveď.
  - Pri výsledkoch v niektorých prípadoch uvádzame celkový počet respondentov na otázku (t. j. x odpovedí z y respondentov).
- Uskutočnili sme prieskum členských štátov.
  - Na otázky nášho prieskumu odpovedalo 27 z 28 členských štátov. Odpovede koordinovali právni poradcovia stálych zastúpení členských štátov a boli poskytnuté tak, aby nebolo možné identifikovať konkrétne členské štáty.
  - Nie všetci respondenti odpovedali na všetky otázky. Pri uvádzaní výsledkov prieskumu členských štátov používame rovnaký prístup ako prístup opísaný v prípade prieskumu GR.
- Uskutočnili sme rozhovory s kľúčovými inštitucionálnymi zainteresovanými stranami EÚ od Európskeho parlamentu, Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru po Výbor regiónov a európsku ombudsmanku.
- Preskúmali sme široký okruh dokumentov Komisie vrátane oznámení o politike presadzovania predpisov, výročných správ o činnosti GR a výročných správ o monitorovaní uplatňovania práva EÚ.

- Preskúmali sme 11 relevantných audítorských správ EDA a 62 relevantných správ NKI členských štátov za obdobie 2013 – 2017.

## Príloha III – Nástroje na podporu dodržiavania predpisov

### Plány vykonávania

Komisia vypracúva plány vykonávania pre právne akty, o ktorých sa domnieva, že by im prospeli podporné opatrenia. Plán vykonávania **dopĺňa legislatívny návrh Komisie** spoločne s posúdením vplyvu. Určujú sa v ňom technické problémy, problémy s dodržiavaním súladu a časové problémy, ktorým čelia členské štáty, a uvádzajú sa v ňom podporné opatrenia Komisie (t. j. ďalšie podporné nástroje na použitie). Plány vykonávania môžu obsahovať aj opatrenia členských štátov a mechanizmy monitorovania.

Komisia vypracúva pomerne **málo plánov vykonávania** (jeden až štyri každý rok v období rokov 2014 – 2016 pre tri oblasti politiky). Niektoré GR vypracúvajú aj interné plány vykonávania. GR a členské štáty ich účinnosť vo všeobecnosti vyhodnotili ako „prostrednú“. Kým väčšina členských štátov, ktoré poskytli odpovede (10 z 18), nie je naklonených častejšiemu používaniu plánov vykonávania Komisie, niekoľko členských štátov, ktoré ich považovali za účinné, sa vyjadrili v prospech ich väčšieho využívania.

Pokiaľ ide o **prednosti**, GR pripustili ich úlohu pri predvídaní problémov a riadení viacerých podporných činností. Členské štáty v rozličnej miere pripomínali, že v niektorých oblastiach boli užitočné, pomohli pri účinnom vykonaní, podporili záväzok členských štátov, napomohli vytvoriť jednotné porozumenie a poskytli časový rozvrh pre vykonávanie.

Pokiaľ ide o **nedostatky**, GR upozornili na to, že občas boli vypracované príliš skoro a potom ich bolo treba aktualizovať, často chýbal záväzok členských štátov a členským štátom v ich dôsledku vznikala administratívna záťaž. Členské štáty v rozličnej miere poukázali na to, že v plánoch vykonávania neboli zohľadnené rozdiely medzi členskými štátmi, obmedzovala sa nimi ich voľnosť rozhodovania a súlad sa podporoval iba nepriamo.

### Usmernenia

Komisia poskytuje **písomné usmernenia** členským štátom a/alebo zainteresovaným stranám o vykonávaní a uplatňovaní určitých právnych nástrojov EÚ. Usmernenia obsahujú výklad práva EÚ, ktorý je pre Komisiu záväzný. Usmernenia musia byť prijaté Komisiou.

Usmernenia patria medzi **najčastejšie používané** nástroje. GR uviedli, že usmernenia vytvárali najmä vtedy, keď očakávali problémy s vykonávaním, ale aj v určitých



prípadoch v reakcii na ťažkosti s vykonávaním alebo na žiadosť členských štátov. GR aj členské štáty vyhodnotili usmernenia ako jeden z najúčinnějších nástrojov.

Pokiaľ ide o **prednosti**, GR uviedli, že usmernenia podporujú jednotné porozumenie, objasňujú právne ustanovenia a určujú konkrétne problémy. Členské štáty uviedli, že usmernenia sú mimoriadne užitočné v prípade zložitých právnych predpisov. V rozličnej miere poukázali na užitočnú úlohu, ktorú usmernenia zohrávajú pri vysvetľovaní stanoviska Komisie, objasňovaní problémov pri vykonávaní, prispievajú k právnej istote, uľahčujú transpozíciu a znižujú riziko odchýlok v praxi členských štátov.

Pokiaľ ide o **nedostatky**, GR upozornili na to, že Komisia má obmedzené právne právomoci na výklad práva EÚ, členské štáty neboli vždy ochotné riadiť sa pokynmi Komisie a usmernenia si mohli vyžiadať značné úsilie na prípravu a príprava mohla trvať prídlho alebo usmernenia mohli byť poskytnuté príliš neskoro. Členské štáty v rozličnej miere poukázali na to, že usmernenia neposkytovali úplný výklad práva EÚ. Upozornili aj na to, že usmernenia nie vždy poskytovali správnu úroveň podrobností alebo nie vždy dostatočne zohľadňovali okolnosti jednotlivých členských štátov. Navyše v niektorých prípadoch usmernenia obmedzovali voľné diskrečné právomoci členských štátov, znižovali pružnosť Komisie reagovať na nepredvídané situácie a neboli založené na dostatočných konzultáciách s členskými štátmi. Výbor regiónov takisto v odpovedi na naše otázky poukázal na to, že neistota týkajúca sa právneho postavenia usmernení a rozporné vyjadrenia v právnych predpisoch EÚ a v usmerňovacích dokumentoch v niektorých prípadoch zmiatli miestne a regionálne orgány.

Celkovo členské štáty vnímali jasnosť, včasnosť, rozsah a úroveň podrobností usmernení skôr pozitívne. Väčšina členských štátov (12 z 20) sa domnievala, že usmernenia by sa mali **využívať častejšie**.

### Vysvetľujúce dokumenty

Členské štáty môžu vypracovať dokumenty, v ktorých sa vysvetľuje vzťah medzi prvkami smernice a zodpovedajúcimi časťami ich vnútroštátnych transpozičných nástrojov. Vysvetľujúce dokumenty **sprevádzajú oznámenie členských štátov o ich transpozičných opatreniach**. Na základe právneho aktu môžu byť povinné. Komisia posudzuje právne nástroje a navrhuje, či by sa mali požadovať vysvetľujúce dokumenty. Komisia zvyčajne nenavrhuje povinné vysvetľujúce dokumenty v prípade smerníc s nízkym počtom právnych záväzkov v jasne vymedzených oblastiach politiky, ktoré nie sú výrazne regulované na vnútroštátnej úrovni. Vysvetľujúce dokumenty môžu obsahovať tabuľky zhody alebo môžu mať ich formu.

V prípade komplexných smerníc môže byť potrebné, aby členské štáty Komisii predložili vysvetľujúce dokumenty týkajúce sa ich vnútroštátnych transpozičných opatrení. Všetky GR s vysokým počtom smerníc vyhodnotili vysvetľujúce dokumenty obsahujúce tabuľky zhody ako veľmi **účinné**. Domnievali sa takisto, že vysvetľujúce dokumenty bez tabuliek zhody boli oveľa menej účinné. Väčšina členských štátov (18 z 23) vyhodnotila vysvetľujúce dokumenty s tabuľkami zhody ako účinné, hoci niekoľko členských štátov ich za účinné nepovažuje (5 z 23).

Veľa členských štátov pripravuje tabuľky zhody alebo niečo podobné na svoje vlastné účely. V prípade ostatných členských štátov príprava tabuliek zhody predstavuje značnú dodatočnú **administratívnu záťaž**. Väčšina členských štátov uviedla, že tabuľky zhody zvyčajne vypracúvajú, ak majú predložiť vysvetľujúci dokument (17 z 23).

Väčšina GR uprednostňuje, keď členské štáty pri príprave vysvetľujúcich dokumentov používajú **jednotný vzor** (a to aj v prípade tabuliek zhody). Hoci niektoré členské štáty (7 z 23) súhlasili s tým, že s použitím jednotného vzoru je pravdepodobnejšie, že vypracujú vysvetľujúce dokumenty s tabuľkami zhody, niekoľko členských štátov, ktoré nepripravujú vysvetľujúce dokumenty s tabuľkami zhody, vyjadrilo nesúhlas (3 z 5).

Pokiaľ ide o **prednosti**, GR poukázali na to, že náležite vypracované vysvetľujúce dokumenty poskytujú užitočný prehľad vnútroštátnych vykonávacích opatrení členských štátov. V rozličnej miere upozornili na to, že tieto dokumenty pomohli Komisii pochopiť právne otázky v konkrétnych členských štátoch a umožnili jej porovnávať členské štáty. GR sa domnievali, že náležite vypracované vysvetľujúce dokumenty členským štátom aj Komisii takisto pomohli zabezpečiť úplné a presné transponovanie, pričom v určitých prípadoch sa znížila potreba GR externe zabezpečovať kontroly. Členské štáty v rozličnej miere uznali úlohu, ktorú vysvetľujúce dokumenty zohrávajú v rámci pomoci členským štátom a Komisii. Poukázali aj na pozitívny prínos vysvetľujúcich dokumentov k právnej istote a transparentnosti v súvislosti s vnútroštátnymi vykonávacími opatreniami.

Pokiaľ ide o **nedostatky**, GR v rozličnej miere poukázali na to, že členské štáty nemuseli vypracúvať vysvetľujúce dokumenty a že nie vždy boli ochotné ich pripraviť. Upozornili takisto, že kvalita vysvetľujúcich dokumentov jednotlivých členských štátov bola výrazne odlišná, a to najmä pokiaľ ide o jasnosť, úplnosť a užitočnosť poskytnutých informácií. Členské štáty poukázali na súvisiacu administratívnu záťaž, na nedostatočné zameranie na plánované výsledky legislatívnej činnosti a na potrebu aktualizovať vysvetľujúce dokumenty s cieľom zohľadniť následné zmeny vnútroštátnych právnych predpisov.

Väčšina členských štátov (13 z 19) považovala za vhodné požiadať o vysvetľujúce dokumenty iba v prípade veľmi komplexných smerníc. Hoci väčšina členských štátov

odporúčala, aby **miera používania** vysvetľujúcich dokumentov ostala bez zmeny (11 z 21), viac členských štátov sa vyjadrilo v prospech zvýšenia ich používania namiesto jeho zníženia. Členské štáty, ktoré odporúčali znížiť používanie, boli zvyčajne štáty, ktoré vysvetľujúce dokumenty používali najmenej (4 z 5). Členské štáty vyhodnotili záťaž vyplývajúcu s prípravou vysvetľujúcich dokumentov s tabuľkami zhody ako pomerne vysokú v porovnaní s inými nástrojmi a ako vyššiu než v prípade vypracovania vysvetľujúcich dokumentov bez tabuliek zhody.

### Výbory, siete, skupiny odborníkov a semináre

Pokiaľ ide o hlavné nástroje vo forme zasadnutí, Komisia **výbory, siete, skupiny odborníkov a semináre** využíva na podporu správneho vykonávania práva EÚ vo všetkých oblastiach politiky s významným počtom smerníc:

- **Výbory** – v smerniciach sa môžu zriaďovať výbory na pomoc Komisii pri ich vykonávaní. Výbory bývajú zložené zo zástupcov členských štátov a predsedá im Komisia. Medzi zástupcami môžu byť odborníci, ktorí poskytujú poradenstvo a zúčastňujú sa na partnerskom hodnotení. Výbory poskytujú formálne stanoviská k návrhom vykonávacích aktov.
- **Siete** – s cieľom posilniť spoluprácu môže Komisia zriadiť neformálne siete zástupcov členských štátov poverených vykonaním konkrétneho právneho predpisu EÚ. Národní zástupcovia sa do sietí zapájajú dobrovoľne. Členmi siete môžu byť aj zástupcovia zainteresovaných strán.
- **Skupiny odborníkov** – Komisia môže vytvárať skupiny odborníkov v záujme získania odporúčaní k vykonávaniu práva EÚ.
- **Semináre** – Komisia organizuje semináre s cieľom viesť konzultácie s členskými štátmi, ako aj uľahčiť a podporiť vykonávanie právnych nástrojov EÚ. Semináre sa môžu usporiadať na technickej úrovni alebo na vysokej politickej úrovni (zúčastní sa na nich Komisár a/alebo vysokopostavení úradníci členského štátu).

GR a členské štáty vyhodnotili **účinnosť** skupín ako stredne vysokú, pričom členské štáty ich hodnotia o niečo vyššie než GR. V priemere členské štáty a GR hodnotili skupiny odborníkov ako mierne účinnejšie než ostatné tri nástroje.

Z týchto štyroch nástrojov **GR používajú skupiny odborníkov** najčastejšie a za nimi nasledujú semináre. Väčšina GR často používa aj siete a semináre. Hoci sa výbory vo väčšine oblastí politiky používajú aspoň občas, v niekoľkých oblastiach sa používajú iba zriedkavo (5 z 15). Väčšina príslušných GR uviedla, že výbory a skupiny odborníkov používajú systematicky v súvislosti s právnymi predpismi vo svojich oblastiach politiky.

Naproti tomu uviedli, že siete a semináre zvyknú používať iba v prípadoch, keď očakávajú ťažkosti pri vykonávaní. Väčšina členských štátov sa vyjadrila v prospech využitia týchto nástrojov iba v prípadoch, keď Komisia predpokladá ťažkosti pri vykonávaní, alebo v reakcii na žiadosť členských štátov. Iba niekoľko členských štátov sa domnievalo, že Komisia by tieto nástroje mala používať systematicky pri všetkých nových smerniciach alebo politikách.

Pokiaľ ide o **účasť**, väčšina členských štátov uviedla, že sa na výboroch, sieťach, skupinách odborníkov a seminároch zúčastňuje aspoň občas (18 z 27). Niekoľko členských štátov však uviedlo, že sa zúčastňujú vždy (2 z 27). Rozsah, v akom sa zainteresované strany s výnimkou Komisie alebo zástupcov členských štátov (napr. NKI členských štátov, zástupcov občianskej spoločnosti atď.) zapájajú do činnosti výborov, sietí a skupín odborníkov, sa líši.

Väčšina GR usporadúva **semináre** (10 zo 16) krátky čas po prijatí právneho nástroja, semináre sa však môžu zorganizovať pred prijatím nástroja alebo neskôr, ak je to potrebné. Väčšina členských štátov považovala semináre za najužitočnejšie, ak sa zorganizujú krátko po prijatí právneho nástroja (12 zo 17) alebo o niekoľko mesiacov s cieľom umožniť prvé posúdenie problému s transpozíciou. Niekoľko členských štátov (4 zo 17) sa domnievalo, že semináre boli užitočnejšie, ak sa uskutočnili v čase prípravy alebo prijímania právneho predpisu.

Hoci sa **zainteresované strany** občas zúčastňujú na činnostiach výborov v niekoľkých oblastiach (4), častejšie sa zapájajú do sietí a skupín odborníkov zo širokého okruhu oblastí politiky. Účasť sa takisto líši podľa členského štátu. Väčšina členských štátov, ktoré poskytli odpovede (14 z 27), uviedla, že zainteresované strany z ich členského štátu sa zúčastňovali len občas alebo zriedkavo, pričom iba dva členské štáty uviedli, že sa ich zainteresované strany zúčastňovali častejšie.

Pokiaľ ide o **prednosti**, GR uznali príležitosti všetkých štyroch nástrojov poskytnutých na podporu spolupráce, diskusiu s členskými štátmi o konkrétnych otázkach a na podporu jednotného porozumenia právnych predpisov, výmenu skúseností a na poukázanie na osvedčené postupy. GR takisto osobitne zdôraznili príspevok výborov k informovanému rozhodovaniu a úlohu skupín odborníkov pri príprave usmernení. Členské štáty v rozličnej miere upozornili na tie isté všeobecné prednosti, zdôraznili príležitosti, ktoré tieto nástroje poskytovali na preskúmanie spoločných problémov a na riešenie problémov týkajúcich sa uplatňovania práva EÚ. Členské štáty takisto osobitne poukázali na prístup k odborným znalostiam, ktorý sprostredkovali výbory a skupiny odborníkov, ako aj na príležitosti viesť menej formálne konzultácie, ktoré vytvorili siete.

Pokiaľ ide o **nedostatky**, GR v rozličnej miere poukázali na nezáväznú povahu akýchkoľvek riešení, potrebu skontrolovať výsledky zasadnutí, neochotu členských štátov zúčastňovať sa v určitých prípadoch, kvalitu odborných znalostí účastníkov a použité prostriedky. Členské štáty v rozličnej miere poukázali na to, že fakty, ktoré sa riešia na zasadnutiach, sa často netýkajú iných členských štátov, na potrebu, aby sa na stretnutiach zúčastnili správni ľudia, na riziko prekryvania medzi týmito nástrojmi, na nedostatočnú transparentnosť pri ich používaní a na možnosť odôvodniť ich použitie vo všeobecnosti.

Veľa členských štátov takisto poukázalo na to, že tieto nástroje sú pomerne náročné z hľadiska času, nákladov a zúčastnených osôb. Členské štáty **administratívnu záťaž** týchto štyroch nástrojov vo forme zasadnutí vo všeobecnosti vyhodnotili ako „prostrednú“, pričom semináre podľa hodnotenia predstavujú väčšiu záťaž než ostatné tri nástroje.

Napriek tomuto zaťaženiu väčšina členských štátov (12 z 20) Komisii odporúčala, aby nástroje vo forme zasadnutí **využívala častejšie**. Ani jeden členský štát sa nedomnieval, že by sa tieto nástroje mali používať v menšej miere.

## Spoločné zasadnutia

Komisia organizuje spoločné zasadnutia so zástupcami členského štátu z vnútroštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovne s cieľom riešiť niekoľko problémov s plnením povinností (t. j. ťažkosti pri transpozícii, prípady v rámci projektu EU Pilot a prípady nesplnenia povinnosti). Zasadnutia sa zvyčajne usporiadajú *ad hoc* podľa oblasti politiky.

Na rozdiel od nástrojov vo forme zasadnutí, **spoločné zasadnutia** systematicky využíva iba niekoľko GR (5 z 15). Ide o GR s najvyššou mierou otvorených prípadov nesplnenia povinnosti (5 zo 7 riaditeľstiev, ktoré majú vyše 100 otvorených prípadov). Dve GR uviedli, že používajú iné možnosti k spoločným zasadnutiam: GR GROW uviedlo, že uskutočňuje diskusie o dodržiavaní právnych predpisov s tromi členskými štátmi, a GR CNECT uviedlo, že organizuje každoročné služobné cesty na účely zistenia potrebných skutočností do všetkých členských štátov v danej oblasti politiky.

GR, ktoré používajú spoločné zasadnutia, ich považovali za veľmi **účinné**. Takmer všetky členské štáty, ktoré odpovedali, ich považujú za účinné (22 z 23). Hoci ich väčšina členských štátov hodnotí vysoko (12 z 23), ich hodnotenie je nižšie než v prípade ostatných štyroch nástrojov vo forme zasadnutí vo všeobecnosti. Niektoré, ale nie všetky členské štáty využili príležitosť zúčastniť sa na spoločných zasadnutiach.

Pokiaľ ide o **prednosti**, GR v rozličnej miere uvádzali, že spoločné zasadnutia vytvárajú príležitosť na diskusiu o otázkach týkajúcich sa konkrétneho členského štátu, na zvýšenie porozumenia ťažkostiam členského štátu a na zistenie informácií o najnovšom vývoji v členskom štáte a zároveň podporujú dôveru a spoluprácu s vnútroštátnymi orgánmi. Členské štáty v rozličnej miere poukázali na to, že vďaka spoločným zasadnutiam získali prehľad o názoroch Komisie, zasadnutia pomohli vzájomnému porozumeniu a umožnili výmenu názorov vo veci viacerých prípadov. Členské štáty spoločné zasadnutia takisto považovali za dobrý spôsob riešenia množstva problémov a prípadov zároveň, a to aj problémov a prípadov prierezovej povahy.

Pokiaľ ide o **nedostatky**, GR v rozličnej miere upozornili na riziko, že sa nemusia nájsť riešenia, na administratívnu záťaž vyplývajúcu z prípravy a organizácie zasadnutí, na závislosť od účasti správnych osôb z členského štátu a na nedostatočnú transparentnosť procesu. Členské štáty podobne poukázali na to, že spoločné zasadnutia by mohli predstavovať závažné administratívne zaťaženie a že závisia od schopnosti spojiť dôležitých ľudí, čo by mohlo byť náročné, ak by sa stretnutie týkalo viac než jedného ministerstva. Členské štáty takisto poukázali na to, že spoločné zasadnutia sa v určitých oblastiach politiky nekonali dostatočne pravidelne, ak sa vôbec konali, občas sa snažili riešiť príliš veľa zložitých otázok zároveň a nie vždy viedli k rýchlym riešeniam.

Podobne ako pri ostatných nástrojoch vo forme zasadnutí väčšina členských štátov vyhodnotila **administratívnu záťaž** spoločných zasadnutí ako „prostrednú“.

Väčšina členských štátov, ktoré poskytli odpoveď, Komisii odporúčala usporiadať **viac spoločných zasadnutí** (12 z 20). Veľa členských štátov neodporúčalo nijaké zmeny v používaní spoločných zasadnutí. Iba jeden členský štát, ktorý uviedol vysokú pravidelnosť spoločných zasadnutí, odporúčal využívať spoločné stretnutia v oveľa menšej miere.

## Hodnotiace tabuľky

Komisia môže zverejniť hodnotiace tabuľky (alebo barometre) s cieľom poskytnúť verejnosti možnosť **porovnať výsledky členských štátov** pri dosahovaní konkrétnych cieľov, a to aj pokiaľ ide o správne a včasné uplatňovanie práva EÚ v konkrétnych oblastiach politiky.

Hoci Komisia zverejňuje viacero hodnotiacich tabuliek<sup>36</sup>, iba **prehľad výsledkov jednotného trhu** obsahuje ukazovatele a informácie o transpozícii smerníc,

<sup>36</sup> Napr. porovnávací prehľad EÚ v oblasti justície, európsky prehľad výsledkov inovácie a hodnotiacia tabuľka štátnej pomoci.

o prípadoch v rámci projektu EU Pilot a o postupoch v prípade nesplnenia povinnosti<sup>37</sup>. Prehľad výsledkov jednotného trhu sa týka smerníc, o ktorých sa usudzuje, že majú vplyv na fungovanie jednotného trhu. To znamená smernice, ktoré priamo súvisia s voľným pohybom osôb, tovaru, služieb a kapitálu cez hranice v EÚ, ako aj smernice s priamym vplyvom na jednotný trh. Tieto smernice súvisia s oblasťami politiky, ako sú oblasť daní, zamestnanosti, sociálnej politiky, vzdelávania, kultúry, verejného zdravia, ochrany spotrebiteľov, energetiky, dopravy, životného prostredia<sup>38</sup>, informačnej spoločnosti a médií.

V priemere príslušné GR vyhodnotili **účinnosť** hodnotiacich tabuliek ako prostrednú a podľa riaditeľstiev tabuľky členským štátom poskytujú primeranú úroveň motivácie dodržiavať právo EÚ. Členské štáty účinnosť hodnotiacich tabuliek a motiváciu, ktorú vytvárajú na posilnenie dodržiavania predpisov, hodnotia vyššie.

Pokiaľ ide o **prednosti**, GR uviedli, že hodnotiace tabuľky poskytujú ľahko použiteľný prehľad výsledkov, umožňujú porovnávanie medzi členskými štátmi v priebehu času a využívajú vzájomný tlak partnerov a zároveň podporujú transparentnosť, informovanosť a účasť verejnosti. Členské štáty v rozličnej miere poukázali na podobné výhody. Upozornili aj na úlohu, ktorú by hodnotiace tabuľky mohli plniť v rámci pomoci členským štátom určiť, kam majú zamerať svoje úsilie, aby zvýšili súlad s predpismi.

Pokiaľ ide o **nedostatky**, GR v rozličnej miere poukázali na ochotu členských štátov spĺňať povinnosti, nedostatočnú osobitosť politiky, náklady a zaťaženie prípravy a na riziko negatívnej reakcie členských štátov. Členské štáty v rozličnej miere upozornili na to, že hodnotiace tabuľky poskytujú priveľmi zjednodušené posúdenia vrátane niektorých zavádzajúcich ukazovateľov, neodzrkadľujú skutočnosť, že mnoho problémov súvisí s konkrétnymi časťami právnych predpisov a spravodlivo nezohľadňujú odlišné východiská a právne systémy členských štátov. Členské štáty takisto poznamenali, že účinnosť prehľadu výsledkov jednotného trhu obmedzuje oneskorenie pri zverejňovaní údajov, vykazované obdobie nie je jednotné s kalendárnym rokom a že chýbajú sankcie za slabé výsledky.

---

<sup>37</sup> Výročná správa Komisie o monitorovaní uplatňovania práva EÚ obsahuje aj výsledky činností Komisie v oblasti dohľadu rozdelené podľa členských štátov.

<sup>38</sup> S výnimkou ochrany prírody.

Väčšina členských štátov, ktoré poskytli odpoveď, neodporúčala zvýšiť, ale ani znížiť **úroveň používania** hodnotiacich tabuliek (15 z 18). Iba dva členské štáty uprednostňovali častejšie používanie hodnotiacich tabuliek a len jeden členský štát odporúchal využívať ich v oveľa menšej miere. Celkovo členské štáty, ktoré odpovedali na náš prieskum, nesúhlasili s tým, aby Komisia zvýšila mieru využívania hodnotiacich tabuliek.



# Akronymy a skratky

**BUDG:** Generálne riaditeľstvo pre rozpočet

**EDA:** Európsky dvor audítorov

**EHSV:** Európsky hospodársky a sociálny výbor

**EP:** Európsky parlament

**EŠIF:** európske štrukturálne a investičné fondy

**ETS:** systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Európskej únii

**EÚ:** Európska únia

**EUR-Lex:** oficiálny verejný register práva Európskej únie

**GR:** Generálne riaditeľstvo Európskej komisie. Úplný zoznam GR v našom prieskume sa uvádza v **prílohe I**.

**GS:** Generálny sekretariát Európskej komisie

**NKI:** najvyššia kontrolná inštitúcia

**SDEÚ:** Súdny dvor Európskej únie

**SMS:** prehľad výsledkov jednotného trhu

**VR:** Európsky výbor regiónov

**ZEÚ:** Zmluva o Európskej únii

**ZFEÚ:** Zmluva o fungovaní Európskej únie

## Tím, ktorý vypracoval situačnú správu

Túto situačnú správu vypracovala audítorská komora V, ktorej predsedá člen Európskeho dvora audítorov Lazaros S. Lazarou a ktorá sa zameriava na oblasti financovania a spravovania Únie.

Preskúmanie viedol člen EDA Leo Brincat a pomáhali mu Neil Kerr, vedúci kabinetu, a Annette Farrugia, atašé kabinetu; Alberto Gasperoni, hlavný manažér; James McQuade, vedúci úlohy; Michael Spang, Attila Horvay-Kovacs a Jitka Benešová, audítori.



*Zľava doprava:* Annette Farrugia, Alberto Gasperoni, Leo Brincat, Neil Kerr, Jitka Benešová, James McQuade, Attila Horvay-Kovacs.

PDF ISBN 978-92-847-0660-0 doi:10.2865/484712 QJ-01-18-807-SK-N  
HTML ISBN 978-92-847-0707-2 doi:10.2865/19480 QJ-01-18-807-SK-Q



EURÓPSKY  
DVOR  
AUDÍTOROV



Úrad pre publikácie



© Európska únia, 2018.

V prípade použitia či šírenia fotografií a iných materiálov, na ktoré sa nevzťahujú autorské práva Európskej únie, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.