Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Právnická fakulta

ÚSTAVNÉ DNI

Vzťah vnútroštátneho práva a práva Európskej únie
XIV. Ústavné dni

Košice, 2. – 3. október 2025

Ladislav Orosz – Ignác Brosch (eds.)

2026

OROSZ, L. – BROSCH, I. (eds.): ***Vzťah vnútroštátneho práva a práva Európskej únie - XIV. Ústavné dni.*** Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2026, s. 382.

ÚSTAVNÉ DNI
Zborník príspevkov

Táto publikácia vznikla v rámci riešenia vedeckého projektu:
VEGA č. 1/0474/24 Audit slovenskej volebnej a referendovej legislatívy

Vzťah vnútroštátneho práva a práva Európskej únie, XIV. Ústavné dni

Zostavovatelia:
prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc., Mgr. Ignác Brosch
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Medzinárodný vedecký výbor:
JUDr. Ivan Fiačan, PhD.
prof. JUDr. Gabriela Dobrovičová, CSc.
prof. JUDr. Miroslav Štrkolec, PhD.
prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.
prof. JUDr. Alexander Bröstl, CSc.
doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

Recenzenti:
prof. JUDr. Marián Giba, PhD.
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, vedúci Katedry ústavného práva
prof. dr. hab. Sabina Grabowska
Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Prawa i Administracji
doc. JUDr. Peter Kresák, CSc.
Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán

Publikácia je vydaná Univerzitou Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach na základe licencie Creative Commons (CC) **CC BY-NC-SA Creative Commons Attribution - NonCommercial- ShareAlike 4.0** Licencia umožňuje dielo voľne zdieľať a upravovať len s uvedením autora, bez komerčného použitia a za podmienky, že všetky odvodené diela budú šírené pod rovnakou licenciou.

Za odbornú a jazykovú stránku publikácie zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov.

Dielo bolo vytvorené na Univerzite Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnickej fakulte.

DOI: https://doi.org/10.33542/XIV-0544-3

ISSN 2454-003X
ISBN 978-80-574-0543-6 (tlačená verzia)
ISBN 978-80-574-0544-3 (e-publikácia)

OBSAH

Úvodné poznámky k vedeckému zborníku z XIV. ústavných dní
prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc. 5
Prednosť práva Európskej únie v čase pochybností – pohľad na záväzok Slovenskej republiky
prof. JUDr. Martina Jánošíková, Ph.D. 9
Existuje jediná správna koncepcia prednosti práva Európskej únie v Ústave Slovenskej republiky?
prof. JUDr. PhDr. Miroslav Slašťan, PhD. 24
Ústava, národná identita a Európska únia
doc. JUDr. Kamil Baraník, PhD., LL.M. 41
Spor o identitu v novele ústavy: hrozba alebo legitímna vec?
prof. JUDr. Tomáš Ľalík, PhD. 60
Základy a metamorfózy slovenskej ústavnej identity
prof. JUDr. Lívia Trellová, PhD. 88
Ústava ako priestor identity?
doc. JUDr. Alena Krunková, PhD. 102
Kto má rád právo, ten nemôže nemať rád právo európske. (K vzťahu princípu prednosti a konkrétnej kontroly ústavnosti)
JUDr. Ján Štiavnický, PhD. 116
Nedávna a aktuálna rozhodovacia činnosť Súdneho dvora
JUDr. Miroslav Gavalec 126
Budzogáňom za právny štát alebo nadnárodná variabilná geometria pri posudzovaní využitia trestnej represie v politickom boji
prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.. 146
Dve Európy v jednej: Spoločné a odlišné štandardy ochrany základných práv v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva
doc. JUDr. Radoslav Procházka, PhD., J.S.D. 167
Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky
prof. JUDr. Pavel Šámal, Ph.D., dr. h. c. 178
Jak definovat vztah ústavních norem a práva Evropské unie, aneb možná limitace principu přednosti
prof. et doc. (mult.) JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab. 195

Institut referenda v ústavě České republiky a Evropská unie
prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc. 214
The Dynamics of EU Law and National Law: Between Primacy and Diversity
Lilla Berkes, associate professor 220
The Relationship Between the National Law and the Law of the European Union in the Case Law of the Constitutional Court of the Slovak Republic
JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD. 236
On Limits, Counter-Limits, and the Temptation of the Un-Limit – Constitutional Identity and the Practice of Judicial Deliberation
Dr. Marco Mazzocca, J.D., Ph.D. 258
Pluralizmus „Európskej republiky" a zodpovednosť ústavných súdov
Max Steuer, M.A., LL.M., PhD. 273
Dôsledky ostatnej novely ústavy na uplatňovanie práva Európskej únie na území Slovenskej republiky
JUDr. Radoslav Benko, PhD., LL.M. 284
Ochrana listovního tajemství v právních řádech států Evropské unie
doc. JUDr. Jan Tryzna, Ph.D. 296
Úloha ústavného súdu pri ochrane európskych pravidiel rozpočtovej zodpovednosti
Mgr. Samuel Cibik, PhD. 311
Prawne aspekty uprawnień prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Słowackiej w obszarze spraw zagranicznych
dr Grzegorz Chmielewski 326
Polemika o prejudiciálnom konaní
JUDr. Darina Kmecová, PhD. 342
Vývoj participatívnej demokracie na európskej úrovni – od petície k referendu?
Mgr. Ignác Brosch 362

ÚVODNÉ POZNÁMKY K VEDECKÉMU ZBORNÍKU Z XIV. ÚSTAVNÝCH DNÍ

Priebeh, atmosféru a výsledky každého vedeckého podujatia zásadným spôsobom ovplyvňuje vhodný výber jeho tematického zamerania. Potvrdzujú to aj už dlhoročné skúsenosti z organizácie ústavných dní, teda tradičnej medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej Ústavným súdom Slovenskej republiky a Právnickou fakultou Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach, ktorej XIV. ročník sa uskutočnil v dňoch 2. – 3. októbra 2025 v sídelných priestoroch oboch organizátorov. Aj na základe pozitívnych odoziev z justičného a akademického prostredia, ktoré nám boli tlmočené v reakcii na priebeh posledných ročníkov ústavných dní, môžeme v mene organizátorov s potešením konštatovať, že sa nám vďaka vhodnému výberu vecného zamerania ústavných dní v poslednom období darí zvyšovať aj v rámci širšej odbornej komunity záujem o „naše“ ústavné dni. Výber tematického zamerania ústavných dní každoročne objektívne predurčujú predovšetkým aktuálne problémy rozhodovacej činnosti slovenského ústavného súdu a to aj v komparácii a nie zriedka aj v konfrontácii s judikatúrou medzinárodných súdnych orgánov, či zahraničných ústavných súdov, ako aj vecné zameranie vedeckých projektov aktuálne riešených vedeckými pracoviskami organizátorskej právnickej fakulty, osobitne jej Katedry ústavného práva a správneho práva. V neposlednom rade majú významný vplyv na výber konferenčnej témy aj významné ústavodarné, či iné legislatívne aktivity Národnej rady Slovenskej republiky a ich finálne produkty, ktoré majú ústavnoprávny dosah a ktoré sa skôr či neskôr premietajú aj do uskutočňovania súdnej kontroly ústavnosti a vedecko-výskumných aktivít predstaviteľov právnej doktríny.

V odbornej právnickej, či politologickej komunite ale aj v širšej občianskej verejnosti zrejme nevyvolá zásadnejšiu polemiku tvrdenie, že v minulom kalendárnom roku bola kľúčovou ústavno-politickou udalosťou v Slovenskej republike príprava, parlamentné rokovanie a schvaľovanie vládneho návrhu novelizácie Ústavy sledujúcej primárne cieľ „... *na ústavnej úrovni deklarovať zvrchovanosť Slovenskej republiky predovšetkým vo veciach národnej identity a interpretačne zdôrazniť, že ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky či iných ústavných zákonov nemôžu byť vykladané ako súhlas Slovenskej republiky s prenesením výkonu časti svojich práv vo vyššie uvedených základných kultúrno-etických otázkach. Táto*

úprava má riešiť otázky vzťahu vnútroštátneho právneho poriadku Slovenskej republiky k právu Európskej únie, ako aj k medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky vo všeobecnosti.“[1]

Vládny návrh novely Ústavy zamestnával predstaviteľov ústavnej doktríny v zásade od začiatku minulého kalendárneho roka, keďže pripomienkové konanie k tomuto vládnemu návrhu novelizácie slovenskej ústavy prebiehalo v prvých dvoch januárových dekádach, pričom následne bol jej návrh s pomerne významnými zmenami začiatkom marca 2025 predložený do Národnej rady Slovenskej rady. Po štandardne dramatickom a kontroverznom priebehu parlamentného rokovania bol vládny návrh novely Ústavy, aj v znení viacerých pozmeňujúcich návrhov predložených opozičnými poslancami, 26. septembra 2025 predložený na záverečné hlasovanie v rámci III. čítania. Ako je všeobecne známe v záverečnom hlasovaní podporila (do istej miery prekvapujúco) vládny návrh novely Ústavy požadovaná ústavná väčšina hlasov 90 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Niet pochyb o tom, že v poradí zatiaľ posledná 23. novelizácia slovenskej ústavy priniesla zásadné dopady na obsah ústavnej matérie a aj jej hodnotové východiská, ktoré sú časťou odbornej i laickej verejnosti prijímané s nebývalou eufóriou a v zásade nekriticky. Na druhej strane nie bezvýznamná časť ústavnej doktríny, aj v zhode so stanoviskami Európskej komisie a tiež Benátskej komisie, vládnu novelu Ústavy podrobila už počas jej prípravy a v priebehu ústavodarného procesu mimoriadne silnej kritike predovšetkým z hľadiska napätia medzi jej obsahom a záväzkami Slovenskej republiky vyplývajúcimi z jej členstva v Európskej únii, osobitne princípom prednosti práva Európskej únie aj pred ústavnými dokumentami členských štátov, ktorý dlhodobo judikujú súdne orgány Európskej únie.

Vzhľadom na vysokú pozornosť sprevádzajúcu prípravu a rokovanie o vládnom návrhu novely Ústavy zo strany odbornej verejnosti, ale aj jej potenciálne dopady na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky, nemali organizátori vedeckej konferencie v podstate žiadnu lepšiu možnosť než koncipovať tematické zameranie minuloročných ústavných dní tak, aby vytvorili priestor na pokračovanie nepochybne zaujímavej vedeckej polemiky o obsahu vládneho návrhu novely slovenskej ústavy, ako aj o ústavnoprávnych a štátno-politických dôsledkoch, ktoré potenciálne môže vyvolať jej schválenie slovenským parlamentom. To sa zámerne širšie koncipovaným názvom XI. ročníka ústavných dní „Vzťah vnútroštátneho práva a práva Európskej únie“ podľa nášho názoru podarilo naplniť. Treba

[1] Všeobecná časť Dôvodovej správy k vládnemu návrhu ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ptč. 733, IX. volebné obdobie Národnej rady).

priznať, že organizátori pri voľbe termínu konania konferencie zohľadňovali aj reálny predpoklad, že by konferenčné dni mohli bezprostredne nadväzovať na záverečné hlasovanie o vládnom návrhu novely Ústavy. Skutočnosť, že sa tento predpoklad podarilo takmer do bodky naplniť podľa nás veľmi pozitívne ovplyvnila polemický, ale pritom konštruktívny priebeh konferenčného rokovania, osobitne konferenčnej diskusie, ktorá prirodzene rezonovala aj v konferenčných kuloároch. Podľa očakávania bola viac ako tretina konferenčných príspevkov, prednesených na konferencii alebo doručených organizátorom, vecne orientovaná na vládnu novelu Ústavy. Aj preto sme využijúc editorskú licenciu zoradili poradie príspevkov v tomto vedeckom zborníku tak, že do ich čela sme umiestnili príspevky orientované priamo, alebo aspoň nepriamo na obsah, interpretáciu a dôsledky doposiaľ poslednej novelizácie slovenskej ústavy a jej zlučiteľnosť s nosnými piliermi práva Európskej únie. Až následne sme zaradili do vnútornej štruktúry konferenčného zborníka z nášho pohľadu mimoriadne hodnotné príspevky venované jednotlivým aspektom vzťahov medzi vnútroštátnym právom a právom Európskej únie našich vzácnych hostí. Máme na mysli najmä príspevok venovaný analýze aktuálnej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie, prezentovanej jeho sudcom JUDr. Miroslavom Gavalcom, v konfrontácii s aktuálnou judikatúrou Ústavného súdu Slovenskej republiky. Obdobný charakter majú aj príspevky našich českých kolegov, sudcu Ústavného súdu Českej republiky prof. JUDr. Pavla Šámala, Ph.D., dr. h. c. a tradičných účastníkov ústavných dní prof. JUDr. Aleša Gerlocha, CSc. a prof. JUDr. Karla Klímu, CSc., dr. hab., v ktorých porovnávajú východiská judikatúry súdnych orgánov Európskej únie s hodnotovými východiskami českej ústavy. Veríme, že predkladaný vedecký zborník umožní aj čitateľom, ktorí sa konferencie nemohli zúčastniť aspoň čiastočne nasiaknuť atmosférou minuloročných ústavných dní a zároveň sa oboznámiť detailnejšie s publikačnými výstupmi účastníkov konferencie, ktoré z nášho hľadiska prinášajú širokú paletu názorov na problematiku, tvorila vecnú náplň XIV. ústavných dní.

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.
za editorov

PREDNOSŤ PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE V ČASE POCHYBNOSTÍ – POHĽAD NA ZÁVÄZOK SLOVENSKEJ REPUBLIKY

prof. JUDr. Martina Jánošíková, Ph.D.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstract: The paper examines the principle of the primacy of European Union law, its development within the case law of the Court of Justice of the European Union, and its significance for ensuring the uniform and effective application of EU law. It argues that, despite the absence of an explicit provision in primary law, the principle constitutes an integral part thereof. The author further elucidates the legal basis of the Slovak Republic's obligation to respect the primacy of EU law, deriving from the Accession Treaty, the jurisprudence of the Court of Justice, and Declaration No. 17 annexed to the Lisbon Treaty. Particular attention is devoted to the tensions between the Court of Justice and the constitutional courts of the Member States, while emphasizing the importance of judicial dialogue between these actors. The paper also addresses contemporary challenges to the principle of primacy, especially in relation to the protection of national identity and the 2025 amendment to the Constitution of the Slovak Republic. It concludes that the principle of primacy remains a fundamental precondition for the functioning of the European Union and a binding obligation of the Slovak Republic.

Abstrakt: Príspevok analyzuje princíp prednosti práva Európskej únie, jeho vznik v judikatúre Súdneho dvora EÚ a jeho význam pre jednotnú a účinnú aplikáciu práva Únie. Zdôrazňuje, že hoci tento princíp nie je výslovne zakotvený v primárnom práve, tvorí jeho integrálnu súčasť. Autorka vysvetľuje právny základ záväzku Slovenskej republiky rešpektovať prednosť práva Únie, ktorý vyplýva z prístupovej zmluvy, judikatúry Súdneho dvora a vyhlásenia č. 17 k Lisabonskej zmluve. Zároveň zdôrazňuje význam dialógu medzi Súdnym dvorom a ústavnými súdmi členských štátov. Pozornosť venuje aj napätiu medzi týmito súdmi a aktuálnym tendenciám spochybňovania prednosti, najmä v súvislosti s ochranou národnej identity a novelou Ústavy SR z roku 2025. Záverom konštatuje, že princíp prednosti zostáva základným predpokladom fungovania Európskej únie a záväzkom Slovenskej republiky.

Keywords: primacy of European Union law, Court of Justice of the European Union, national identity, constitutional courts, uniform application of law, judicial dialogue

Kľúčové slová: prednosť práva Európskej únie, Súdny dvor Európskej únie, národná identita, ústavné súdy, jednotná aplikácia práva, dialóg súdov

1 ÚVOD

Európske spoločenstvo pre uhlie a oceľ, ktoré bolo na úplnom začiatku európskej integrácie, malo byť prvým krokom k vytvoreniu zjednotenej Európy. Podľa Schumanovej deklarácie[1] predstavenej 9. mája 1950 bola totiž práve zjednotená Európa predpokladom pre zachovanie mieru. Napriek neúspešným projektom Európskeho obranného spoločenstva (1952) a Európskeho politického spoločenstva (1952) európska integrácia rýchlo napredovala a k Európskemu spoločenstvu pre uhlie a oceľ zakrátko pribudli Európske hospodárske spoločenstvo a Európske spoločenstvo pre atómovú energiu.

Kľúčovú úlohu v projekte zjednocovania európskych štátov zohrávalo právo. Upozornil na to aj Walter Hallstein, ktorý bol pri začiatkoch európskej integrácie, keďže bol vedúcim nemeckej delegácie pri rokovaniach o texte zmluvy zakladajúcej Európske spoločenstvo pre uhlie a oceľ a bol aj prvým predsedom Komisie v rokoch 1958 až 1967.[2] Tento politik v júni 1965 konštatoval, že Spoločenstvo nemá žiadnu administratívnu infraštruktúru, žiadnu priamu donucovaciu moc, žiadnu armádu, žiadnu políciu. Jeho jediným nástrojom, jedinou zbraňou je právo, ktoré toto Spoločenstvo samo vytvára. Poslanie Spoločenstva by bolo značne ohrozené a nakoniec zmarené, ak by tento jediný prostriedok na realizáciu cieľov Spoločenstva stratil svoj záväzný a jednotný charakter vo všetkých štátoch.[3]

Právo Spoločenstva sa však nevyhnutne dostávalo do interakcie s právnymi poriadkami členských štátov, pričom však zakladajúce zmluvy neobsahovali explicitnú úpravu pôsobenia právneho poriadku Spoločenstiev v podmienkach členských štátov. Až výkladom primárneho práva pomenoval Súdny dvor v šesťdesiatych rokoch dnes už všeobecne známe princípy prednosti práva Únie pred vnútroštátnym právom a jeho priameho a nepriameho účinku.

Uvedené princípu neboli zo strany členských štátov prijímané úplne bez výhrad, ale vo všeobecnosti je možné konštatovať, že boli rešpektované. V súčasnosti sa však vo väčšej miere vyskytuje spochybňovanie princípu prednosti práva Únie a jeho rozsah. Z poslednej doby

[1] Znenie Schumanovej deklarácie je dostupné napríklad na tomto odkaze Schumanova deklarácia z mája 1950 | Európska únia.
[2] Bližšie pozri GRANDJEAN, G.: *Histoire de la construction européenne*. Bruxelles, Bruylant, 2020. s. 363.
[3] Citované podľa: LASSERRE, B.: *Les juges nationaux et la construction européenne: unis dans la diversité.* In RED 2021/2 N° 3, pages 56 à 61. Dostupné na https://droit.cairn.info/revue-red-2021-2-page-56?lang=fr&tab=texte-integral

rezonuje najmä rozhodnutie poľského ústavného súdu zo 7. októbra 2021 vo veci K 3/21[4] o súlade niektorých ustanovení Zmluvy o Európskej únii s Ústavou Poľskej republiky. Toto rozhodnutie je spolu s ďalším rozhodnutím poľského ústavného súdu zo 14. júla 2021 vo veci P 7/20[5] o účinkoch predbežných opatrení prijatých Súdnych dvorom uznesením z 8. apríla 2020 vo veci C-791/19 R dôvodom žaloby podanej Európskou komisiou proti Poľskej republike pre neplnenie povinností vyplývajúcich z členstva v Európskej únii.[6]

Určité prvky spochybňovania princípu prednosti nachádzame aj v súvislosti s doteraz poslednou novelou ústavy Slovenskej republiky[7] vykonanou ústavným zákonom číslo 255/2025 Z. z. Novo doplnené odseky číslo 6 a 7 v článku 7 ústavy síce zmienku o prednosti práva Únie resp. o popretí prednosti neobsahujú, ale z dôvodovej správy vyplýva, že tvorcovia novely predpokladajú, že nová právna úprava bude mať dôsledky pre aplikáciu princípu prednosti práva Únie. Uvádza sa v nej totiž, *že pri právach, ktorých výkon Slovenská republika nepreniesla na Európsku úniu a ktoré patria medzi výlučné právomoci členských štátov, ich výkon zostáva plne v dispozícii suverénnej a nezávislej Slovenskej republiky. Z tohto dôvodu sa zásada prednosti nemá uplatňovať v oblastiach, v ktorých členské štáty nepreniesli na Európsku úniu svoju právomoc. ...z rozhodnutí ústavných súdov členských štátov Európskej únie (napr. Taliansko, Nemecko, Írsko, Dánsko, Česká republika, Poľsko, či Maďarsko) vyplýva, že existujú členské štáty Európskej únie, ktoré nepristúpili na zásadu prednosti práva Európskej únie, pokiaľ ide o demokratický štát, právny štát a ochranu základných práv a slobôd.*

Preto cieľom tohto príspevku je pripomenúť proces nachádzania princípu prednosti v texte primárneho práva a objasniť povahu záväzku Slovenskej republiky tento princíp rešpektovať.

2 VZNIK PRINCÍPU PREDNOSTI

Rámcový charakter medzinárodných zmlúv, ktorými boli založené Spoločenstvá, spôsoboval, že v týchto zmluvách neboli riešené všetky otázky, ktoré existencia Spoločenstiev priniesla.[8] Jednou z takýchto otázok bola aj problematika toho, ako sa má dosiahnuť jednotná

[4] Dziennik Ustaw 2021 r., poz. 1852.
[5] Dziennik Ustaw 2021 r., poz. 1309.
[6] Ide o zatiaľ neukončené konanie vo veci C-448/23. Generálny advokát Dean Spielmann v svojich návrhoch prednesených 11. marca 2025 navrhol, aby Súdny dvor konštatoval porušenie povinností zo strany Poľskej republiky.
[7] 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.
[8] Bližšie k rámcovému charakteru primárneho práva a s tým súvisiacim vypĺňaním medzier v primárnom práve Súdnym dvorom pozri JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Právne princípy v práve Európskej únie.* In: Nové dimenzie

aplikácia práva Spoločenstva vo všetkých členských štátoch a ako sa bude riešiť stret práva Spoločenstiev s právnymi poriadkami členských štátov. Toto mlčanie zmlúv vyplnil až Súdny dvor, ktorý vďaka predkladaným prejudiciálnym otázkam vnútroštátnych súdov v rámci výkladu primárneho práva pomenoval jednotlivé princípy, ktorými sa spravuje vzťah vnútroštátneho práva a práva Únie tak, aby bola zabezpečená jednotná aplikácia práva Únie vo všetkých členských štátoch.

Čo sa týka princípu prednosti, kľúčové je rozhodnutie Súdneho dvora z 15. júla 1964 vo veci 6-64, Costa.[9] Taliansky súd predložil prejudiciálnu otázku v rámci sporu, ktorý sa týkal faktúry za elektrinu v hodnote 1925,-lír (ITL).[10] Súdny dvor sa v tomto rozsudku vyjadril, že nie je možné dovolávať sa pred vnútroštátnym súdom žiadneho vnútroštátneho predpisu, ktorý by bol v rozpore s komunitárnym právom. V opačnom prípade by bola ohrozená jednotná aplikácia komunitárneho práva, ktorá je nevyhnutným predpokladom na uskutočňovanie cieľov Spoločenstiev. Vidíme teda evidentné prepojenie medzi princípom prednosti práva Spoločenstiev a potrebou jednotnej aplikácie práva Spoločenstiev, ktorá je zasa nevyhnutná pre dosahovanie cieľov Spoločenstiev, teda pre samotný dôvod existencie Spoločenstiev. Niektorí autori označujú princíp prednosti práva Únie ako nevyhnutný predpoklad existencie Európskej únie.[11]

Aj keď rozsudkom vo veci Costa boli položené základy princípu prednosti, prvýkrát Súdny dvor výslovne označil tento jav v svojej argumentácii formuláciou „princíp prednosti“ (principe de la primauté) až o päť rokov neskôr v rozsudku vo veci 14-68.[12] Následne bol tento princíp dopĺňaný ďalšou judikatúrou Súdneho dvora, pričom osobitný význam má najmä rozsudok Súdneho dvora z 9. marca 1978 vo veci 106/77, Simmenthal.[13] Básnicky povedané Súdny dvor povolal týmto rozsudkom vnútroštátne súdy do služieb komunitárneho práva,[14] keď zdôraznil, že súčasťou princípu prednosti je neaplikovateľnosť vnútroštátneho práva, ktoré je v rozpore s priamo aplikovateľnými ustanoveniami primárneho práva a sekundárneho práva.

---

metodológie právnej argumentácie: Úloha právnych princípov vo viacúrovňovom právnom systéme. Praha, Nakladatelství Leges, 2021. s. 174.

[9] Rozsudok Súdneho dvora z 15. júla 1964 vo veci 6-64, Costa/E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66.

[10] Pre popis skutkových okolností prípadu bližšie pozri návrhy generálneho advokáta Maurice Lagrange prednesené 25. júna 1964.

[11] Pozri napr. VIEILLEDENT, C.: *La primauté du droit européen contre la souveraineté des États, vraiment?* In Revue du droit de l Union Européenne, No 3, 2022. s. 173-187.

[12] Rozsudok Súdneho dvora z 13. februára 1969 vo veci 14-68, Walt Wilhelm a. i./Bundeskartellamt, ECLI:EU:C:1969:4, bod 6.

[13] Rozsudok Súdneho dvora z 9. marca 1978 vo veci 106/77, Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal, ECLI:EU:C:1978:49.

[14] CLEMENT-Wilz, L. ed.: *Le Role politique de la Cour de justice de l Union européenne.* Bruxelles, Bruylnt, 2019. s. 458.

Znamená to, že dôsledkom rozporu vnútroštátnej právnej úpravy s právom Únie nie je neplatnosť vnútroštátnej právnej úpravy, ale len jej neaplikovateľnosť v danej konkrétnej situácii. To aj vysvetľuje, prečo nie je vhodné tento jav označovať ako „nadradenosť" práva Únie, ako sa to chybne objavuje v niektorých zdrojoch.

V judikatúre už z tohto storočia Súdny dvor používa túto formuláciu:

Skutočnosť, že Zmluva o založení EHS zaviedla vlastný právny poriadok, ktorý členské štáty prijali na základe reciprocity, má za následok to, že tieto členské štáty nemôžu voči uvedenému právnemu poriadku presadiť neskoršie jednostranné opatrenie, ani sa proti právu vyplývajúcemu zo Zmluvy o založení EHS nemôžu odvolávať na akékoľvek pravidlá vnútroštátneho práva bez toho, aby toto právo nestratilo svoju povahu práva Spoločenstva, a bez toho, aby sa spochybnil právny základ samotného Spoločenstva.[15]

Napriek početnosti judikatúry Súdneho dvora o princípe prednosti[16] a napriek detailnému rozpracovaniu princípu prednosti v odbornej spisbe[17] mlčanie zmlúv v tejto otázke pretrváva dodnes a ani v aktuálnom znení Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa zmienka o prednosti nenachádza.

3 ZÁVÄZOK SLOVENSKEJ REPUBLIKY REŠEPKTOVAŤ PRINCÍP PREDNOSTI

Z doteraz uvedeného vyplýva, že výslovná zmienka o princípe prednosti sa v texte primárneho práva nenachádzala ani v čase pristúpenia Slovenskej republiky k Európskej únii v roku 2004. Na základe čoho je teda možné konštatovať, že pristúpením Slovenskej republiky k Európskej únii Slovenská republika na seba prevzala aj záväzok rešpektovať princíp prednosti práva Európskej únie pred právnym poriadkom Slovenskej republiky? V prospech tvrdenia, že Slovenská republika na seba skutočne takýto záväzok prevzala je možné použiť dva argumenty.

Prvý argument vyplýva z textu Zmluvy o pristúpení Slovenskej republiky k Európskej únii.[18] V zmysle článku 1 ods. 2 tejto zmluvy podmienky prijatia a úpravy zmlúv, na ktorých je založená Únia, sú stanovené v akte, ktorý tvorí neoddeliteľnú súčasť prístupovej zmluvy. Podľa článku 2 Aktu o podmienkach pristúpenia sú ustanovenia pôvodných zmlúv záväzné pre

[15] Rozsudok Súdneho dvora z 5. júna 2023 vo veci C-204/21, Komisia/Poľsko, ECLI:EU:C:2023:442, bod 75.
[16] Pri použití vyhľadávacieho formulára na webovom sídle Súdneho dvora nájdeme 100 rozsudkov, ktoré v slovenskom jazyku obsahujú formuláciu „zásada prednosti". Ide samozrejme len o rozsudky po roku 2004, odkedy sa slovenčina stala oficiálnym jazykom Európskej únie.
[17] Napr. BOBEK, M. – BŘÍZA, P. – KOMÁREK, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie.*Praha, C. H. Beck, 2011.
[18] Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 185/2004 Z. z. o podpísaní zmluvy o pristúpení k Európskej únii, alebo tiež Ú. v. ES L 236 z 23. septembra 2003.

nové členské štáty odo dňa pristúpenia. Súčasťou týchto zmlúv je však aj ich výklad podávaný Súdnym dvorom, a ako sme už uviedli, súčasťou tohto výkladu je už od roku 1964 aj princíp prednosti práva Únie.

Druhý argument, ktorý ešte zreteľnejšie potvrdzuje existenciu záväzku Slovenskej republiky rešpektovať princíp prednosti, sa týka vyhlásenia číslo 17 pripojeného k záverečnému aktu z medzivládnej konferencie, na ktorej došlo k podpisu Lisabonskej zmluvy.[19] Toto vyhlásenie bolo reakciou na neúspešný pokus členských štátov preniesť judikatúru Súdneho dvora v otázke princípu prednosti do textu primárneho práva v prípade Zmluvy o Ústave pre Európu.[20] Išlo o medzinárodnú zmluvu, ktorá mala nahradiť primárne právo a ktorá obsahovala článok I-6, v zmysle ktorého Ústava a právo prijaté inštitúciami Únie pri vykonávaní prenesených právomocí má prednosť pred právom členských štátov.

Zmluva o Ústave pre Európu síce bola zástupcami členských štátov podpísaná 29. októbra 2004 v Ríme (za Slovenskú republiku ju za prezidenta Slovenskej republiky podpísali Eduard Kukan a Mikuláš Dzurinda), ale neboli splnené podmienky nadobudnutia jej platnosti uvedené v jej článku IV-447. Uvedené ustanovenie požadovalo ratifikáciu zmluvy zo strany všetkých členských štátov a platnosť bola naviazaná na uloženie všetkých ratifikačných listín u depozitára zmluvy, ktorým už tradične bola stanovená vláda Talianskej republiky. Viaceré členské štáty, vrátane Slovenskej republiky, však ratifikačný proces nedokončili a tak sa táto zmluva nikdy nestala platnou súčasťou primárneho práva Únie. Pri nasledujúcej úspešnej revízii primárneho práva, ktorou bola Lisabonská zmluva, sa členské štáty snažili predísť argumentácii, že neratifikovaním Zmluvy o Ústave pre Európu došlo zo strany členských štátov k popretiu princípu prednosti. Preto k Záverečnému aktu z medzivládnej konferencie, na ktorej bola podpísaná Lisabonská zmluva, bolo pripojené už spomínané vyhlásenie číslo 17 o prednosti, v tomto znení:

Konferencia pripomína, že v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie majú zmluvy a právo prijaté Úniou na základe zmlúv prednosť pred právom členských štátov za podmienok ustanovených v uvedenej judikatúre Súdneho dvora EÚ.

Použité označenie „konferencia“ označuje zástupcov členských štátov, ktorí v mene svojich štátov podpísali Lisabonskú zmluvu a vyjadrili tak v mene svojich štátov súhlas s dohodnutým textom. Za Slovenskú republiku boli súčasťou tejto konferencie Róbert Fico v

[19] Ú. v. ES C 306 zo 17. decembra 2007.
[20] Ú. v. ES C 310 zo 16. decembra 2004.

pozícii predsedu vlády Slovenskej republiky a Ján Kubiš v pozícii ministra zahraničných vecí Slovenskej republiky.

Aké sú teda podmienky princípu prednosti vyplývajúce z judikatúry Súdneho dvora, na ktoré sa odvoláva vyhlásenie číslo 17? Ako už bolo uvedené, judikatúru Súdneho dvora v otázke princípu prednosti je možné jednoznačne hodnotiť ako konštantnú. K už uvedeným fundamentálnym rozhodnutia Súdneho dvora by bolo možné uviesť viacero ďalších rozhodnutí, v ktorých Súdny dvor zhŕňa podmienky, ale aj dôvody existencie princípu prednosti práva Únie. Spoločným znakom všetkých týchto rozhodnutí je zdôvodňovanie existencie princípu prednosti potrebou zabezpečenia jednotnej aplikácie práva Únie vo všetkých členských štátoch a tiež potrebou zabezpečenia účinnosti práva Únie.

Z uvedeného množstva rozhodnutí som si pre potreby vysvetlenia podmienok a rozsahu princípu prednosti práva Únie zvolila rozsudok Súdneho dvora vo veci C-430/21, RS.[21] Súdny dvor v tomto rozsudku reagoval na prejudiciálnu otázku rumunského súdu, ktorý sa okrem iného pýtal, či zásada nezávislosti súdov zakotvená v článku 19 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“) bráni takému vnútroštátnemu ustanoveniu a jeho výkladu ústavným súdom, podľa ktorého vnútroštátne súdy nie sú oprávnené skúmať súlad vnútroštátnych ustanovení s ustanoveniami práva Únie, pokiaľ už ústavný súd rozhodol o súlade predmetných vnútroštátnych ustanovení s ústavou. V tomto kontexte Súdny dvor pripomenul prednosť práva Únie pred celým právnym poriadkom členského štátu vrátane jeho ústavy. Odvolávajúc sa na konštantnú judikatúru uviedol, že podľa zásady prednosti práva Únie, nemôže vnútroštátna právna úprava, hoci aj ústavnej povahy, zasahovať do jednoty a účinnosti práva Únie.[22]

O tom, že si bola Slovenská republika vedomá skutočnosti, že z jej členstva v Európskej únii bude plynúť aj záväzok rešpektovať princíp prednosti práva Únie, svedčí nakoniec aj príprava právneho poriadku Slovenskej republiky na členstvo v Európskej únii. Súčasťou tejto prípravy bola aj novela Ústavy Slovenskej republiky uskutočnená ústavným zákonom číslo 90/2001 Z. z. Týmto ústavným zákonom bola výslovne zavedená prednosť právne záväzných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie (teda sekundárneho práva Únie) pred zákonmi (článok 7 ods. 2 ústavy) a prednosť niektorých skupín medzinárodných zmlúv, do ktorých je možné zaradiť aj zmluvy súvisiace s Úniou, pred zákonmi (článok 7 ods. 5 ústavy). Aj keď prednosť práva Únie pred ústavou nebola do ústavy výslovne zakotvená, je ju možné

[21] Rozsudok Súdneho dvora z 22. februára 2022 vo veci C-430/21, RS (účinok rozhodnutí ústavného súdu), ECLI:EU:C:2022:99.
[22] Bod 51 už citovaného rozsudku Súdneho dvora vo veci C-430/21.

vyvodiť z novelou zavedeného ods. 2 článku 1, v zmysle ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky. Keďže uvedený ústavný zákon novelizujúci ústavu nadobudol účinnosť 1. januára 2002, paradoxne bola prednosť sekundárneho práva Únie pred zákonmi ústavne deklarovaná šestnásť mesiacov pred tým, ako Slovenskej republike vznikol medzinárodnoprávny záväzok rešpektovať princíp prednosti práva Únie pred vnútroštátnym právnym poriadkom.

4 ÚSTAVNÉ SÚDY ČLENSKÝCH ŠTÁTOV A PRINCÍP PREDNOSTI PRÁVA ÚNIE

Ústavné súdy členských štátov vzhľadom na svoje postavenie a úlohy vo vnútroštátnych systémoch svojou rozhodovacou činnosťou významne ovplyvňujú vnímanie a aplikáciu princípu prednosti práva Únie v danom členskom štáte. Súdnym dvorom široko vnímaná prednosť práva Únie pred celým vnútroštátnym právnym poriadkom je úplne pochopiteľne zdrojom napätia medzi ústavnými súdmi členských štátov a Súdnym dvorom.

Je však potrebné uviesť, že rovnaká miera napätia v súvislosti s princípom prednosti práva Únie neexistuje vo vzťahu k všeobecnému súdnictvu v členských štátoch. Prejudiciálne otázky všeobecných súdov poukazujú na to, že ich tieto súdy používajú aj ako nástroj na polemiku so závermi ústavných súdov v otázkach práva Únie. Na potvrdenie tohto záveru môžeme použiť aj príklad z praxe slovenských všeobecných súdov. Ide o prejudiciálnu otázku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vedenú v registri Súdneho dvora pod označením C-416/10, Križan a i., ktorú Najvyšší súd Slovenskej republiky predložil Súdnemu dvoru po tom, čo mu Ústavný súd Slovenskej republiky uložil povinnosť riadiť sa jeho právnymi názormi, ktoré však podľa Najvyššieho súdu Slovenskej republiky neprihliadali na dosah práva Únie na prejednávanú vec.[23]

Tento stav napätia medzi ústavnými súdmi a Súdnym dvorom je dôsledkom funkcie, ktorú plnia ústavné súdy vo vnútroštátnych systémoch a ktorá spočíva v ochrane ústavnosti a ústavy nachádzajúcej sa na vrchole hierarchicky usporiadaných vnútroštátnych právnych systémov. Rovnako je to prejav stretu potreby jednotnej aplikácie práva Únie v členských štátoch na jednej strane a diverzitou právnych poriadkov členských štátov, ktorých koherentnosť strážia ústavné súdy členských štátov.

[23] O prejudiciálnej otázke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky rozhodol Súdny dvor rozsudkom z 15. januára 2013 vo veci C-416/10, Križan a i., ECLI:EU:C:2013:8.

Príklady nie úplnej a nie bezpodmienečnej akceptácie princípu prednosti práva Únie ústavnými súdmi nájdeme vo viacerých členských štátoch. Výhrady ústavných súdov voči princípu prednosti sa objavovali v dvoch rovinách. Prvou bola problematika ochrany základných práv a druhov deľba právomocí medzi Úniou a členskými štátmi. Obe roviny výhrad sa objavili napríklad v prípade nemeckého ústavného súdu. Ako typický príklad je možné uviesť ságu rozhodnutí Solange I a Solange II[24] v súvislosti s ochranou základných práv a doktrínu kontroly ultra vires, v zmysle ktorej je na území Nemecka neaplikovateľný akt práva Únie označený nemeckým ústavným súdom za akt vydaný inštitúciami Únie pri prekročení právomocí zverených členskými štátmi Únii.[25] Obdobné prístupy je možné nájsť aj v prípade talianskeho ústavného súdu, alebo francúzskej Ústavnej rady.[26] Ďalším príkladom je rozhodnutie českého ústavného súdu vo veci Pl. ÚS 5/12,[27] v ktorom nachádzame realizáciu doktríny ultra vires vo vzťahu k rozhodnutiu Súdneho dvora vo veci C-399/09.[28] Už spomínané rozhodnutie poľského ústavného súdu z roku 2021 je zasa príkladom, aj keď zatiaľ ojedinelým, úplného popretia princípu prednosti práva Únie.[29]

Nie úplný súlad v otázke prednosti práva Únie pred vnútroštátnym právom medzi ústavnými súdmi členských štátov na jednej strane a Súdnym dvorom na strane druhej však nie je možné vnímať len negatívne. Napätie medzi týmito súdmi je našťastie akcelerátorom dialógu medzi nimi. Nejedná sa teda o dva paralelne vedené monológy Súdneho dvora a ústavných súdov členských štátov, ale o dialóg týchto dvoch aktérov podporujúci vývoj Únie. Potrebu tohto dialógu si Súdny dvor plne uvedomuje. On nemá k dispozícii donucovacie prostriedky na presadenie svojich záverov. Jeho legitimita sa odvodzuje od kvality odôvodnenia jeho rozhodnutí. Súdny dvor nemôže nariaďovať, on musí presvedčiť.[30]

Príkladom dialógu sú aj prejudiciálne otázky ústavných súdov členských štátov. Ešte v roku 2009 bolo možné konštatovať, že len štyri ústavné súdy[31] využili možnosť komunikovať so Súdnym dvorom formou prejudiciálnej otázky a že na aktuálnom stupni vývoja vzťahov

---

[24] Bližšie pozri napr. JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Komunitárne právo v judikatúre ústavných súdov SR a ČR.* Bratislava, IURA EDITION, 2009. s. 25.
[25] VIEILLEDENT, C.: *La primauté du droit européen contre la souveraineté des États, vraiment?* In Revue du droit de l Union Européenne, No 3, 2022. s. 173-187.
[26] JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Komunitárne právo v judikatúre ústavných súdov SR a ČR.* Bratislava, IURA EDITION, 2009. s. 32 – 33.
[27] Nález Ústavního soudu z 31. januára 2012 vo veci Pl.ÚS 5/12.
[28] Rozsudok Súdneho dvora z 22. júna 2011 vo veci C-399/09, Landtová, ECLI:EU:C:2011:415.
[29] Rozhodnutie poľského ústavného súdu zo 7. októbra 2021 vo veci K 3/21, Dziennik Ustaw 2021 r., poz. 1852.
[30] CLEMENT-Wilz, L. ed.: *Le Role politique de la Cour de justice de l Union européenne.* Bruxelles, Bruylant, 2019. s. 456.
[31] Išlo o ústavné súdy Rakúska, Belgicka, Litvy a Talianska.

medzi ústavnými súdmi a Súdnym dvorom je nepredstaviteľné, že by prejudiciálnu otázku predložil napríklad nemecký ústavný súd.[32] Dnes sa skupina ústavných súdov kladúcich prejudiciálne otázky výrazne rozšírila, a to aj o už spomínaný nemecký ústavný súd.[33] Možnosť kladenia prejudiciálnych otázok už využili aj ústavné súdy Španielska,[34] Portugalska,[35] Francúzska,[36] Lotyšska[37] a aj slovenský ústavný súd.[38]

Tento trend narastajúceho počtu ústavných súdov komunikujúcich so Súdnym dvorom prostredníctvom prejudiciálnych otázok je možné jednoznačne označiť za pozitívny. Ústavné súdy tak nielen získajú odpovede na svoje otázky, ale svojimi otázkami môžu vyzvať Súdny dvor ku korekcii jeho predchádzajúcich záverov, tak ako sme to mohli vidieť v konaní vo veci C-42/17, M.A.S. a M.B.[39] V tomto prípade taliansky ústavný súd vyzval Súdny dvor aby prehodnotil svoje závery vyjadrené v rozsudku vo veci C-105/14, Taricco,[40] keďže pri ich formulovaní nevzal do úvahy všeobecnú právnu zásadu práva Únie požadujúcu dostatočnú presnosť trestných sankcií, čo Súdny dvor aj nakoniec urobil.

5 JE MOŽNÉ NEREŠPEKTOVAŤ ZÁVÄZOK PREDNOSTI PRÁVA ÚNIE S ODKAZOM NA OCHRANU NÁRODNEJ IDENTITY ČLENSKÉHO ŠTÁTU?

Je všeobecne známou skutočnosťou, že Slovenská republika je členským štátom Európskej únie od 1. mája 2004. Výkon časti svojich práv preniesla na Európsku úniu plne v súlade s článkom 7 ods. 2 ústavy prostredníctvom Zmluvy o pristúpení k Európskej únii a následne prostredníctvom Lisabonskej zmluvy. Po viac ako dvadsiatich rokoch členstva v Európskej únii bol novelou ústavy, ktorá bola vykonaná ústavným zákonom č. 255/2025 Z.

---

[32] JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Komunitárne právo v judikatúre ústavných súdov SR a ČR.* Bratislava, IURA EDITION, 2009. s. 53 - 55.

[33] Prejudiciálne otázky nemeckého ústavného súdu viedli k rozsudku Súdneho dvora zo 16. júna 2015 vo veci C-62/14, Gauweiler a i., ECLI:EU:C:2015:400 a k rozsudku Súdneho dvora z 11. decembra 2018 vo veci C-493/17, Weiss a i., ECLI:EU:C:2018:1000.

[34] Prejudiciálne otázky španielskeho ústavného súdu viedli k rozsudku Súdneho dvora zo 26. februára 2013 vo veci C-399/11, Stefano Melloni, ECLI:EU:C:2013:107.

[35] Prejudiciálne otázky portugalského ústavného súdu boli v registri Súdneho dvora vedené pod číslom C-136/21. Súdny dvor na tieto otázky v konečnom dôsledku neodpovedal, keďže ústavný súd vo svetle rozsudku Súdneho dvora vo veci C-169/20 netrval na ich zodpovedaní.

[36] Prejudiciálne otázky francúzskej ústavnej rady viedli k rozsudku Súdneho dvora z 30. mája 2013 vo veci C-168/13 PPU, F., ECLI:EU:C:2013:358.

[37] Prejudiciálne otázky lotyšského ústavného súdu viedli k rozsudku Súdneho dvora zo 7. septembra 2022 vo veci C-391/20, Boriss Gilevič, ECLI:EU:C:2022:638.

[38] Prejudiciálne otázky slovenského ústavného súdu viedli k rozsudku Súdneho dvora z 11. júna 2020 vo veci C-378/19, Prezident Slovenskej republiky, ECLI:EU:C:2020:462. O prejudiciálnych otázkach, ktoré sú v registri Súdneho dvora vedené pod číslom C-393/25 zatiaľ Súdny dvor ešte nerozhodol.

[39] Rozsudok Súdneho dvora z 5. decembra 2017 vo veci C-42/17, M.A.S. a M.B., ECLI:EU:C:2017:936.

[40] Rozsudok Súdneho dvora z 8. septembra 2015 vo veci C-105/14, Taricco a i., ECLI:EU:C:2015:555.

z., obmedzený rozsah možného prenosu výkonu práv na Európsku úniu. Od účinnosti tohto ústavného zákona, teda od 1. novembra 2025, sa možnosť prenosu výkonu práv na Európsku úniu už nevzťahuje na národnú identitu, ktorá je tvorená najmä základnými kultúrno-etickými otázkami, ktoré sa týkajú ochrany života a ľudskej dôstojnosti, súkromného a rodinného života, manželstva, rodičovstva a rodiny, verejnej morálky, osobného stavu, kultúry a jazyka, ako aj rozhodovania o veciach s tým súvisiacich v oblasti zdravotníctva, vedy, výchovy, vzdelávania, osobného stavu a dedenia.

Primárne právo Únie poznalo už v čase pristúpenia Slovenskej republiky k Európskej únii pojem národná identita členských štátov. Prvýkrát sa tento pojem v texte primárneho práva Únie objavil v článku F ods. 1 Zmluvy o Európskej únii podpísanej 7. februára 1992,[41] známej ako Maastrichtská zmluva. Uvedené ustanovenie znelo:

Únia rešpektuje národnú identitu svojich členských štátov, ktorých systémy vlád sú založené na princípoch demokracie.

Podľa článku L tejto zmluvy sa na článok F ods. 1 nevzťahovala právomoc Súdneho dvora, v dôsledku čoho napr. Súdny dvor nemohol v rámci konania o neplatnosť právneho aktu posudzovať, či právne akty Únie rešpektujú ustanovenie článku F, teda či rešpektujú národnú identitu členských štátov.

Maastrichtská zmluva bola revidovaná Amsterdamskou zmluvou podpísanou 2. októbra 1997.[42] V rámci tejto revízie sa z článku F ZEÚ stal článok 6,[43] ktorého odsek 3 znel:

Únia rešpektuje národnú identitu svojich štátov.

Amsterdamskou zmluvou sa nič nezmenilo na tom, že toto ustanovenie bolo stále mimo právomoci Súdneho dvora (článok 46 ZEÚ).

Ďalšiu zmenu primárneho práva v tejto otázke mala priniesť Zmluva o ústave pre Európu,[44] ktorá v článku I-5 ods. 1 obsahovala deklaráciu, že *Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred ústavou, ako aj ich národnú identitu obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch, vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti.* Zmena bola predpokladaná aj v tom, že ustanovenie o rešpektovaní národnej identity už nebolo vyňaté z právomoci Súdneho dvora. Treba však súčasne dodať, že Ústavná zmluva obsahovala v článku I-6 výslovnú

[41] Ú. v. ES C 191 z 29. júla 1992.
[42] Ú. v. ES C 340 z 10. novembra 1997, s. 1-144.
[43] Zmluva o Európskej únii (konsolidované znenie 1997) - Ú. v. ES C 340 z 10. novembra 1997 s. 145-172.
[44] Ú. v. EU C 310 zo 16. decembra 2004.

zmienku o prednosti ústavy a práva prijatého inštitúciami pri vykonávaní prenesených právomocí pred právom členských štátov.

Aktuálna úprava národnej identity, ktorá je výsledkom revízie uskutočnenej Lisabonskou zmluvou,[45] je v článku 4 ods. 2 ZEÚ a obsahovo zodpovedá textu, ktorý bol plánovaný v už spomenutej Ústavnej zmluve v článku I-5 ods. 1.

Národná identita Slovenskej republiky teda bola rešpektovaná primárnym právom Únie už predtým, ako bola chránená samotnou Ústavou Slovenskej republiky. Ústavný zákon č. 255/2025 Z. z. nedáva odpoveď na otázku, ako postupovať v prípade, ak by sa preukázalo, že v období pred touto novelou už Slovenská republika uskutočnila prenos výkonu práv na Európsku úniu aj z niektorej z otázok, ktoré sú novelou definovaná ako súčasť národnej identity. Vzhľadom na zásadu zákazu retroaktivity to však nie je hlavný problém tejto novely ústavy. Podľa dôvodovej správy k novele sa zásada prednosti nemá uplatňovať v oblastiach v ktorých členské štáty nepreniesli na Európsku úniu svoju právomoc teda aj v otázkach kultúrno-etického charakteru. Rovnako má byť zásada prednosti protiváhou existujúcemu aktivizmu medzinárodných súdov a inštitúcií zasahujúcemu do výlučných právomocí národných štátov.

Rozhodnutia Súdneho dvora, na ktoré evidentne dôvodová správa naráža, ako sú napríklad rozsudok vo veci C-673/16,[46] alebo C-490/20,[47] ako aj aktuálny rozsudok vo veci C-713/23,[48] sú založené na konštatovaní výlučnej právomoci členských štátov v danej oblasti, avšak súčasne sú doplnené pravidlom, že ani pri výkone výlučných právomocí nesmie dochádzať k porušovaniu povinnosti, ktoré členským štátom plynú z práva Únie. V prípade všetkých troch uvedených súdnych rozhodnutí išlo o povinnosť štátu odstrániť prekážky voľného pohybu a pobytu občanov Únie plynúcu z článkov 20 a 21 ZEÚ.

V súvislosti s argumentáciou národnou identitou ako dôvodom pre ospravedlnenie zavedenia prekážky voľného pohybu a pobytu občanov Únie zvolil Súdny dvor obdobný prístup ako v prípade možnosti členských štátov vyplývajúcej z článku 53 Charty základných práv Európskej únie uplatniť vnútroštátne štandardy ochrany základných práv. V rozsudku vo veci C-399/11, Stefano Meloni Súdny dvor totiž uviedol, že táto možnosť členských štátov prichádza do úvahy len vtedy, ak nedôjde k ohrozeniu prednosti, jednotnosti a účinnosti práva

[45] Ú. v. EU C 306 zo 17. decembra 2007.
[46] Rozsudok Súdneho dvora z 5. júna 2018 vo veci C-673/16, Coman a i., ECLI:EU:C:2018:384.
[47] Rozsudok zo Súdne dvora zo 14. decembra 2021 vo veci C-490/20, Stolichna obshtina, rayona „Pancharevo“, ECLI:EU:C:2021:1008.
[48] Rozsudok Súdneho dvora z 25. novembra 2025 vo veci C-713/23, Wojewoda Mazowiecki, ECLI:EU:C:2025:917.

Únie.[49] [50] V súvislosti s národnou identitou, ktorej garantovanie zo strany Európskej únie je potvrdené v článku 4 ods. 2 ZEÚ, Súdny dvor zasa uviedol, že uvedené ustanovenie treba vykladať s prihliadnutím na ustanovenia rovnakej právnej sily a nemôže zbaviť členské štáty povinnosti dodržiavať požiadavky, ktoré z týchto iných ustanovení rovnakej právnej sily vyplývajú.[51] Do skupiny pravidiel s rovnakou právnou silou, ako má článok 4 ods. 2 ZEÚ, jednoznačne môžeme zaradiť princíp prednosti práva Únie, ktorý Súdny dvor pomenoval výkladom primárneho práva. Uzatvára sa tak kruh, ktorého začiatok sme naznačili v úvode a teda, že nevyhnutným predpokladom dosahovania cieľov Únie je jednotná aplikácia práva Únie v členských štátoch, ktorá by nebola možná bez existencie princípu prednosti práva Únie pred vnútroštátnym právom členských štátov.

Skutočnosť, že v rozhodnutiach viacerých ústavných súdov sa objavuje hrozba skúmania aktov Únie z pohľadu rešpektovania národnej identity členského štátu a s tým súvisiace možné popretie prednosti práva Únie, je možné vnímať aj pozitívne. Je to totiž súčasť dialógu vnútroštátnych ústavných súdov so Súdnym dvorom. Tlak vnútroštátnych ústavných súdov môže prispieť k tomu, že inštitúcie Únie budú obozretnejšie pri dodržiavaní a rešpektovaní klauzuly identity.[52]

5 ZÁVER

Súdny dvor vníma princíp prednosti práva Únie pred vnútroštátnym právom ako nevyhnutný predpoklad existencie Únie. Zmyslom existencie Únie je totiž dosahovanie cieľov, ktoré členské štáty pre Úniu vytýčili. To by však nebolo možné bez jednotnej aplikácie práva Únie vo všetkých členských štátoch, čoho nevyhnutným predpokladom je zasa zabezpečenie prednosti práva Únie pred vnútroštátnym právom.

Takto vnímaný princíp prednosti práva Únie predstavuje pravidlo na riešenie konfliktu medzi právom Únie a vnútroštátnym právom členských štátov. Netreba však zabúdať, že konfliktu sa v mnohých prípadoch dá aj predísť a to prostredníctvom eurokomforného výkladu vnútroštátneho práva.

---

[49] Rozsudok Súdneho dvora z 26. februára 2013 vo veci C-399/11, Stefano Meloni, ECLI:EU:C:2013:107, bod 60.

[50] Bližšie k pozitívam a negatívam rozsudku Súdneho dvora vo veci C-399/11, Stefano Melloni pozri napr. PIGNARRE, P.-E.: *La Cour de justice de l Union européenne, juridiction constitutionnelle.* Bruxelles, Bruylant 2021. s. 693 - 710.

[51] Rozsudok Súdneho dvora z 19. novembra 2024 vo veci C-808/21, Komisia/Česká republika, ECLI:EU:C:2024:962, bod 158.

[52] Bližšie pozri CLOOTS, E.: *National Identity in EU Law*. Oxford, University Press, 2015. s. 191.

Napriek tomu, že princíp prednosti práva Únie nie je výslovne uvedený v primárnom práve, je jeho súčasťou v podobe výkladovej judikatúry Súdneho dvora. Pristúpením k Európskej únii teda aj Slovenská republika na seba prevzala záväzok, rešpektovať princíp prednosti práva Únie. Naviac tento záväzok potvrdili zástupcovia Slovenskej republiky svojim podpisom vyhlásenia číslo 17 pripojeného k záverečnému aktu z medzivládnej konferencie, na ktorej došlo k podpisu Lisabonskej zmluvy.

Ani novela ústavy uskutočnená ústavným zákonom č. 255/2025 Z. z. akcentujúca národnú identitu by nemala mať vplyv na plnenie záväzku Slovenskej republiky rešpektovať princíp prednosti práva Únie. Práve na pôde Ústavného súdu Slovenskej republiky sa bude rozhodovať, ako bude novela ústavy pôsobiť aká bude jej praktická realizácia. Ústavný súd bude tým subjektom, ktorý bude mať vplyv na plnenie záväzkov Slovenskej republiky a teda aj na plnenie záväzku rešpektovať princíp prednosti práva Únie.

Použitá literatúra:

- BOBEK, M. – BŘÍZA, P. – KOMÁREK, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie.*Praha, C. H. Beck, 2011.
- CLEMENT-Wilz, L. ed.: *Le Role politique de la Cour de justice de l Union européenne.* Bruxelles, Bruylnt, 2019.
- CLOOTS, E.: *National Identity in EU Law*. Oxford, University Press, 2015.
- GRANDJEAN, G.: *Histoire de la construction européenne*. Bruxelles, Bruylant, 2020.
- JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Komunitárne právo v judikatúre ústavných súdov SR a ČR.* Bratislava, IURA EDITION, 2009.
- JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Právne princípy v práve Európskej únie.* In: Nové dimenzie metodológie právnej argumentácie: Úloha právnych princípov vo viacúrovňovom právnom systéme. Praha, Nakladatelství Leges, 2021.
- LASSERRE, B.: *Les juges nationaux et la construction européenne: unis dans la diversité.* In RED 2021/2 N° 3, pages 56 à 61. Dostupné na https://droit.cairn.info/revue-red-2021-2-page-56?lang=fr&tab=texte-integral
- VIEILLEDENT, C.: *La primauté du droit européen contre la souveraineté des États, vraiment?* In Revue du droit de l Union Européenne, No 3, 2022.

Kontaktné údaje:
prof. JUDr. Martina Jánošíková, Ph.D.
martina.janosikova@upjs.sk
UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta
Kováčska 26
040 75 Košice
Slovenská republika

EXISTUJE JEDINÁ SPRÁVNA KONCEPCIA PREDNOSTI PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE V ÚSTAVE SLOVENSKEJ REPUBLIKY?

prof. JUDr. PhDr. Miroslav Slašťan, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The article deals with the principle of the primacy of EU law as defined by the case law of the Court of Justice, its reasons and application by selected EU Member States within the framework of possible constitutional enshrinement or full acceptance by national, in particular constitutional courts. The article also discusses the context and impact of Constitutional Act No. 255/2025 Coll., which, effective from 1 November 2025, supplemented the Constitution of the Slovak Republic with several provisions related to the possibility of transferring the powers of the Slovak Republic externally and potentially also the application of the principle of the primacy of European Union law on the territory of the Slovak Republic.

Abstrakt: Príspevok sa venuje zásade prednosti práva EÚ vymedzenej judikatúrou Súdneho dvora, jej dôvodmi a uplatnením vybranými členskými štátmi EÚ v rámci možného ústavného zakotvenia či plnej akceptácie vnútroštátnymi, najmä ústavnými súdmi. Príspevok tiež rozoberá kontext a dosah ústavného zákona č. 255/2025 Z. z., ktorý s účinnosťou od 1.11.2025 doplnil Ústavu Slovenskej republiky o viaceré ustanovenia súvisiace s možnosťou prenosu právomocí Slovenskej republiky navonok a potenciálne aj uplatňovaním zásady prednosti práva Európskej únie na území Slovenskej republiky.

Keywords: European Union, principle of primacy, Court of Justice, Constitution, Constitutional Court, national identity, direct effect, transfer of powers, Constitutional Act No. 255/2025 Coll.

Kľúčové slová: Európska únia, zásada prednosti, Súdny dvor, Ústava, Ústavný súd, národná identita, priamy účinok, prenos právomoci, ústavný zákon č. 255/2025 Z. z.

1 ÚVOD

Je už zvykom k prednosti práva Európskej únie (ďalej aj „EÚ“ alebo „Únia“) na úvod vždy uviesť, že o tejto zásade práva EÚ bolo povedané už všetko, avšak nehovorili ešte všetci. Nie je sporné, že jedine dve zásady – prednosti a priameho účinku práva EÚ – patria medzi

„hlavné“ zásady práva EÚ.[53] Nie je sporné ani to, že kľúčovou zásadou je priamy účinok mnohých ustanovení primárneho a sekundárneho únijného práva a obe zásady sú potrebné na efektívne dosahovanie stanovených cieľov Únie vo vybraných oblastiach (tzv. výlučných a spoločných právomocí EÚ[54]).

Zásada prednosti práva EÚ je skôr nevyhnutným „služobníkom“ zásady priameho účinku. Predstavuje jednoduché pravidlo, ktoré má svoje korene v normách medzinárodného zmluvného práva. Rovnako je skutočnosťou, že zásada prednosti práva EÚ nemá doposiaľ žiadnu priamu oporu a právny základ v primárnom práve EÚ, a všetky pokusy v tomto smere stroskotali, pánmi zakladajúcich zmlúv sú jedine členské štáty, a tie doplnenie primárneho práva v tomto smere výslovne odmietli.[55]

O to viac je prekvapujúca absencia prehľadnosti a precíznosti argumentácie pri etablovaní a rozvíjaní zásady prednosti Súdnym dvorom a únijnými inštitúciami na strane jednej (kde postačí argument existencie zásady v „ustálenej judikatúre Súdneho dvora“ a najmä v ústavných poriadkoch jednotlivých členských štátov, kde je požiadavka na prevzatí prednosti práva EÚ vypočutá v rozličnej miere.

2 PREDNOSŤ PRÁVA EÚ V PRIESTORE A ČASE

2.1 Prednosť práva EÚ podľa argumentácie Súdneho dvora

Podľa Súdneho dvora má únijné právo prednosť pred všetkými vnútroštátnymi normami bez ohľadu na ich územnú alebo časovú pôsobnosť, t. j. bez ohľadu na to, či boli prijaté vnútroštátnym zákonodarcom alebo jednotkami územnej samosprávy, alebo či sa jedná o normy skoršie alebo neskoršie.[56]

[53] Pozri stanovisko Súdneho dvora zo dňa 14. decembra 1991, 1/91, návrh Dohody medzi Spoločenstvom na jednej strane a štátmi Európskeho združenia voľného obchodu na druhej strane o vytvorení Európskeho hospodárskeho priestoru, ECLI:EU:C:1991:490, bod 21. V tomto bode predmetného stanoviska sa výslovne uvádza „hlavnými vlastnosťami takto vytvoreného právneho poriadku Spoločenstva“ (...), v skutočnosti však Súdny dvor používa pojmy „vlastnosti“ a „zásady“ ako zameniteľné.

[54] Pozri katalóg oblastí výlučných a spoločných právomocí stanovený v čl. 3 a 4 ZFEÚ.

[55] Najviac zreteľne to bolo v prípade návrhu Zmluvy o Ústave pre Európu, v rámci jej čl. I-6, kde výslovné zakotvenie prednosti práva EÚ predstavovalo jeden z kľúčových argumentov neprijatia tejto zmluvy. Zmluva o Ústave pre Európu bola podpísaná symbolicky v Ríme 29. októbra 2004 a do platnosti mala vstúpiť 1. novembra 2006. Ratifikačný proces sa zadrhol aj pre negatívny výsledok v referendách v Holandsku a Francúzsku. V tomto prípade tak možno bez zveličovania uviesť, že zásada prednosti bola odmietnutá aj priamo občanmi EÚ. Pozri viac napr. Laursen, F. (eds): The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty. Leiden, 2008, Brill | Nijhoff.

[56] Siman, Michael – Slašťan, Miroslav: Právo Európskej únie (inštitucionálny systém a právny poriadok Únie s judikatúrou). Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, 2012. s. 390.

Podľa judikatúry Súdneho dvora má právo EÚ prednosť aj pred ústavnými normami členských štátov.[57] Pravidlá vnútroštátneho práva, hoci sú ústavnej povahy, nesmú ohrozovať jednotu a účinnosť práva Únie a naviac sa uvedené zásady uplatňujú vo vzťahoch medzi ústavným súdom a akýmkoľvek iným vnútroštátnym súdom.[58] Vnútroštátne pravidlo, ktoré napríklad zaväzuje Najvyšší súd Slovenskej republiky riadiť sa právnym názorom Ústavného súdu Slovenskej republiky, teda nemôže brániť vnútroštátnemu súdu (najvyššiemu súdu), aby sa obrátil na Súdny dvor s návrhom na začatie prejudiciálneho konania v ktoromkoľvek okamihu počas konania, ktorý považuje za vhodný, a neuplatnil v prípade potreby posúdenie vyjadrené Ústavným súdom Slovenskej republiky, ktoré *sa zdá* byť v rozpore s právom Únie.[59]

Keďže právo EÚ sa na základe jeho bezprostrednej aplikovateľnosti priamo stáva súčasťou právnych poriadkov členských štátov, môže sa dostať do rozporu s vnútroštátnou právnou normou. V takom prípade má úniové právo podľa argumentácie Súdneho dvora prednosť pred vnútroštátnym predpisom, ktorý je s ním v rozpore a ktorý by nemal byť ďalej aplikovaný.[60] Súčasne Súdny dvor nemá právomoc zrušiť alebo pozastaviť účinnosť vnútroštátnej normy nezlučiteľnej s úniovou normou tak, ako to môžu urobiť napríklad najvyššie súdy v niektorých federálnych systémoch.[61]

Keďže zásada prednosti práva EÚ nemá výslovný právny základ v zakladajúcich zmluvách (zmluvné strany – členské štáty EÚ ju nepredpokladali a ani následne do primárneho práva nezaviedli) je vhodné pripomenúť argumenty, ktoré Súdny dvor použil na odôvodnenie prednosti práva EÚ:

i) právny poriadok EÚ je **samostatný a nezávislý právny systém** (6/64 Costa: „*na rozdiel od bežných medzinárodných zmlúv si Zmluva EHS vytvorila svoj vlastný právny poriadok*“ a „*voči právu prameniacemu zo Zmluvy ako nezávislého zdroja práva, nemožno teda z dôvodu jeho špecifickej a jedinečnej povahy odporovať na základe vnútroštátneho právneho predpisu*“),

ii) **presun právomocí z členských štátov na Úniu** (6/64 Costa: „*presunom právomocí štátov na Spoločenstvo, obmedzili tieto štáty, aj keď len v obmedzených oblastiach, svoje zvrchované práva, a vytvorili tak systém práva uplatniteľný na ich štátnych príslušníkov*

[57] Pozri napr. rozsudok Súdneho dvora zo 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Zb. s. 1125, bod 3 alebo rozsudok Súdneho dvora z 11.01.2000, Tanja Kreil, C-285/98, ECLI:EU:C:2000:2, bod 12 v spojení bodom 32.
[58] Rozsudok Súdneho dvora z 22. júna 2010, Melki a Abdeli, C-188/10 a C-189/10, Zb. s. I-5667, body 41 až 45.
[59] Rozsudok Súdneho dvora z 15. januára 2013, C-416/10, Križan a iní, ECLI:EU:C:2013:8, bod 71.
[60] Rozsudok Súdneho dvora z 9.3.1978, 106/77, Simmenthal, Zb. 629, bod 17.
[61] Siman, Michael – Slašťan, Miroslav: Právo Európskej únie (inštitucionálny systém a právny poriadok Únie s judikatúrou). Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, 2012. s. 391.

a aj na ne samotné“), **ktorý má byť „konečný“ – trvalý** (6/64 Costa: „*konečné obmedzenie ich zvrchovaných práv*“), pričom presun právomoci **musí vyplývať zo zakladajúcich zmlúv** (6/64 Costa: „*presun práv a povinností vyplývajúcich z ustanovení zmluvy*“),

iii) neexistencia prednosti práva Únie by viedla k ohrozeniu jeho bezprostrednej a priamej aplikovateľnosti, tzn. k **ohrozeniu priameho účinku** (6/64 Costa: „*záväzky zakotvené v Zmluve o založení Spoločenstva by neboli nepodmienené, ale iba prípadné, ak by mohli byť spochybnené budúcimi legislatívnymi aktmi zmluvných strán*“, prípadne odkaz na čl. 189 ZEHS – súčasný čl. 288 ZFEÚ a výslovné zakotvenie priamej aplikovateľnosti nariadení bez existencie akejkoľvek výhrady zo strany členských štátov),

iv) **potreba zabezpečiť efektivitu plnenia cieľov práva EÚ** – osobitná existencia povinnosti únijnej lojality podľa čl. 4 ods. 3 ZEÚ.

Z argumentácie Súdneho dvora tak vyplýva, že podstatným predpokladom uplatnenia prednosti práva EÚ je argument presunom – prenosom právomoci z členského štátu na EÚ. Práve tento argument predstavuje Achillovu pätu zásady prednosti práva EÚ z pohľadu jej presadenia v rámci ústavných poriadkov členských štátov.

Presun právomocí je viazaný na presne nevymedzené oblasti spoločenských vzťahov (napr. „priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“[62]) avšak súčasne má ísť o „obmedzené oblasti“. Na strane druhej nemožno pripustiť, že presun právomocí je konečný, či trvalý (tento argument je možné čiastočne možné pripustiť iba v rámci najužšej oblasti výlučných právomocí Únie (čl. 3 ZFEÚ), ktorý platí do okamihu prípadnej zmeny zakladajúcich zmlúv, ktorej rozsah nie je nijak obmedzený (neexistuje žiadne „materiálne jadro“ primárneho práva EÚ).

Je možné tiež konštatovať, že jedným z dôvodov, prečo sa zásada prednosti práva EÚ mohla presadiť vo vnútroštátnych právnych poriadkoch, teda v zjavne väčšom rozsahu než medzinárodné právo, je skutočnosť, že zakladajúce zmluvy zaviedli prepracovaný súdny mechanizmus, predovšetkým **konanie o prejudiciálnej otázke**. Prostredníctvom prejudiciálneho konania podľa **čl. 267 ZFEÚ** mohol Súdny dvor zásadu prednosti nielen etablovať, ale aj požadovať od vnútroštátnych súdov, aby ju uplatňovali.[63] Zásada prednosti vznikla ako priama odpoveď Súdneho dvora na procesnú námietku talianskej vlády, že prejudiciálny návrh milánskeho súdu je neprípustný. Súdny dvor vo veci 6/64 Costa

[62] Pozri čl. 4 ods. 2 písm. j) ZFEÚ.
[63] Bobek, M. – Bříza, P. – Hubková, P.: Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 78.

konštatoval, že z dôvodu existencie zásady prednosti má článok 177 ZEHS (súčasný čl. 267 ZFEÚ), ktorým sa konštituuje konanie o prejudiciálnej otázke, prednosť pred akýmkoľvek vnútroštátnym (procesným) zákonom, ktorý by súdu neumožňoval súdne konanie prerušiť a prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru predložiť. Triezvy fanúšik zásady prednosti práva EÚ sa občas zasníva, prečo milánsky sudca zisťoval priamy účinok jasných ustanovení primárneho práva v zjavne bezúspešnej žalobe pána Costu, a najmä prečo mu v tom talianska vláda „zbytočnou" námietkou neprípustnosti prejudiciálneho konania chcela zabrániť.

Argument „prejudiciálnym konaním" je skutočnou atómovou bombou, proti ktorej sa občas ťažko hľadajú racionálne argumenty. Ako príklad uveďme, že aj Slovenská republika „prispela" do tejto mozaiky sporom vo veci C-284/16, Achmea BV, kde Súdny dvor odstránil desiatky medzinárodných zmlúv a celú komplexnú a významnú časť medzinárodného práva verejného (ochrany zahraničných investorov)[64] argumentom o ohrození autonómie práva EÚ z dôvodu, že rozhodcovské súdy zriadené týmito dohodami neboli oprávnené iniciovať prejudiciálne konanie.[65]

So súčasným enormným nárastom regulácie, hmotného práva EÚ a následnými zásahmi aj do ústavných noriem členských štátov[66] je zrejmé, že zásada prednosti svoj už každodenný súboj o presadenie sa nielen vyhráva, ale aj prehráva. Vzťah a potenciálna nezlučiteľnosť práva Únie s ústavnými predpismi členských štátov je problematickým bodom pri aplikácii zásady prednosti práva EÚ na území členských štátov. Uvedenému napomáha najmä judikatúra najvyšších a ústavných súdov členských štátov, ktorá prenos právomocí, resp. ich výkon inštitúciami Únie, niekedy podraďuje pod základné princípy konštitucionalizmu. A preto treba zdôrazniť, že prednosť práva EÚ pred ústavami členských štátov je najmä vecou členských štátov samotných, pochopiteľne najmä príslušných najvyšších a ústavných súdov.

---

[64] Dôsledkom kauzy Achmea bolo prijatie Dohody o ukončení bilaterálnych investičných zmlúv medzi členskými štátmi Európskej únie (Ú. v. EÚ L 169, 29.5.2020, s. 1 – 41). Bilaterálne investičné zmluvy, ktoré sa ukončujú v súlade s podmienkami uvedenými v tejto dohode sú uvedené v prílohe A.

[65] Argumentáciu, že prejudiciálne konanie podľa čl. 267 ZFEÚ nie sú oprávnení iniciovať ani rozhodcovia v rozhodcovských konaniach v rámci súkromnoprávnych sporov Súdny dvor evidoval, ale odvrátil ju „argumentáciou" o inom právnom základe (súkromná dohoda akceptovaná vnútroštátnym zákonom vs medzinárodná zmluva), viď rozsudok Súdneho dvora zo 6. marca 2018, C-284/16, Achmea, ECLI:EU:C:2018:158,body 54 a 55.

[66] Ako príklad uveďme prijaté nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/1925 zo 14. septembra 2022 o súťažeschopných a spravodlivých trhoch digitálneho sektora a o zmene smerníc (EÚ) 2019/1937 a (EÚ) 2020/1828 (akt o digitálnych trhoch), Ú.v. EÚ L 265, 12.10.2022, s. 1 – 66 alebo nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2065 z 19. októbra 2022 o jednotnom trhu s digitálnymi službami a o zmene smernice 2000/31/ES (akt o digitálnych službách), Ú.v. EÚ L 277, 27.10.2022, s. 1 – 102.

Situáciu nakoniec komplikuje aj dopĺňanie primárneho práva o ďalšie podmienky aplikácie práva EÚ, právomocí, či oblastí, kde EÚ nesmie zasahovať.[67] Ako príklad uveďme aj „nové“ (lisabonské) ust. čl. 4 ods. 2 ZEÚ, podľa ktorého EÚ rešpektuje nielen rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako najmä ich **národnú identitu**, **obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch** vrátane regionálnych a miestnych samospráv. EÚ má tiež rešpektovať ich základné štátne funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti (národná bezpečnosť ostáva výslovne vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu).

2.2 Rôzne koncepcie prednosti práva EÚ na vnútroštátnej úrovni

V tejto časti sa obmedzím na konštatovanie (aj pre zjavnú notorietu), že existuje rôznorodosť spôsobu prebratia, zakotvenia, či akceptácie zásady prednosti práva EÚ v jednotlivých členských štátoch (najmä ústavných dokumentoch). Táto skutočnosť pramení z mnohých dôvodov, počnúc rozdielnou právnou kultúrou, rozdielnym prístupom k preberaniu záväzkov medzinárodného práva do vnútroštátneho právneho poriadku (monizmus vs dualizmus) a tiež postavením (právomocami) ústavného súdu v rámci mechanizmu bŕzd a protiváh aj voči ostatných štátnym orgánom, ktoré konajú v medzinárodných vzťahoch a uzatvárajú medzinárodné záväzky, ktorých spôsob podlieha väčšej či menšej miere ústavnej kontroly.

Nakoniec nie je opäť nutné osobitne dokazovať, že konflikty medzi presadzovaním úniových noriem (viď konštatovanie o enormnom náraste regulácie[68]) nad nielen jasnými ústavnými príkazmi či zákazmi v rámci jednotlivých členských štátov, ale aj finálnymi ústavnými normami, narastajú a budú ďalej pokračovať v rozsahu, v akom EÚ rozširuje nielen oblasti svojich právomocí, ale potláča zásadu subsidiarity a proporcionality pri prijímaní úniových legislatívnych aktov.[69]

---

[67] Napr. podľa čl. 17 ods. 1 a 2 ZFEÚ EÚ rešpektuje a nezasahuje do postavenia, ktoré majú cirkvi a náboženské združenia alebo spoločenstvá v členských štátoch podľa vnútroštátneho práva a rovnako rešpektuje postavenie, ktoré majú filozofické a nekonfesionálne organizácie podľa vnútroštátneho práva. Ďalej podľa čl. 345 ZFEÚ sa zakladajúce zmluvy nedotýkajú úpravy vlastníckych vzťahov uplatňovanej v členských štátoch, atď.

[68] Napr. narastá regulácia oblasti ochrany finančných záujmov Únie uložením trestnoprávnych sankcií, ktorá patrí v zmysle článku 4 ods. 2 ZFEÚ do delenej právomoci medzi Úniou a členskými štátmi. Napríklad režim premlčania uplatniteľný na trestné činy týkajúce sa DPH nebol dlhodobo predmetom harmonizácie zo strany zákonodarcu Únie, avšak prijatím smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva (Ú. v. EÚ L 198, 2017, s. 29) došlo k čiastočnej – nie bezproblémovej harmonizácie.

[69] Ako príklady uveďme najmä rozhodnutia francúzskej Ústavnej rady z 27. júla 2006 a 9. júna 2011 (rozhodnutia č. 2006-540 DC a 2011-631), vyhlásenie španielskeho Ústavného súdu z 13. decembra 2004, 1/2004; rozhodnutia talianskeho Ústavného súdu 183/1973 a 168/1991; rozhodnutie dánskeho Najvyššieho súdu zo 6. apríla 1998 (I

Za obzvlášť pozoruhodné – súčasne aj ako prejav rozličných koncepcií etablovania zásady prednosti v jednotlivých členských štátoch – považujem prípady, ktoré skončili „prepracovaným“ dialógom medzi Súdnym dvorom a ústavnými súdmi členských štátov.

Vo veci *Gauweiler a i. proti Deutscher Bundestag*[70] v skutočnosti išlo najmä o dialóg medzi sudcami Spolkového ústavného súdu navzájom a vyslanie posolstva inštitúciám EÚ. Nemecký Bundesverfassungsgericht sa po prvý obrátil na Súdny dvor na základe článku 267 ZFEÚ (čím mal podľa teoretických východísk „akceptovať“ primát Súdneho dvora a jeho rozhodnutia), a to s pochybnosťami o legalite programu Európskej centrálnej banky OMT[71] (tzn. ani nie právne záväzného aktu). Významným nie je tak samotný rozsudok Súdneho dvora zo 16. júna 2015, ale samotný návrh na začatie prejudiciálneho konania nemeckého ústavného súdu, ktorý skončil „konfliktom“ na samotnom súde (k návrhu na začatie prejudiciálneho konania bolo pripojených viacero odlišných stanovísk). Jednou z rozsiahlych častí návrhu Spolkového ústavného súdu tiež bolo oboznámiť Súdny dvor s judikatúrou prvého súdu vo veci **ústavného základu a obmedzení začlenenia Spolkovej republiky Nemecko do Európskej únie** [najmä rozsudkami z 12. októbra 1993, Maastricht, BVerfGE, 89, 155 (1992), z 30. júna 2009, Lisabon 123 BVerfGE 267 (2009) a zo 6. júla 2010, Honeywell, 2 BvR 2661/06], podľa ktorej by vlastne odpoveď Súdneho dvora na prejudiciálnu otázku nevyhnutne nemusela byť pre Spolkový ústavný súd záväzná, a to z dôvodu uplatnenia takých kritérií, ktoré tvoria tak nemenný obsah vnútroštátnej ústavy („ústavná identita“ uznaná v článku 79 ods. 3 GG), ako aj zásady zverených právomocí (s logickými následkami pre akty Únie prijaté „*ultra vires*“, ktoré vyplývajú z článku 23 ods. 1 GG). Obidve ústavné kritériá, ktoré sa navzájom vôbec nevylučujú, sa môžu vzájomne posilňovať.[72]

Naznačujem, že existuje taký prístup ústavného súdu, podľa ktorého sa položením prejudiciálnej otázky „nepodrobí“ výkladu Súdneho dvora. Súdny dvor sa totiž vyjadrí len

---

361/1997); rozhodnutie poľského Ústavného súdu z 11. mája 2005 (K 18/04) alebo rozhodnutie britského Najvyššieho súdu z 22. januára 2014 [(2014) UKSC 3], ale aj rozhodnutia Spolkového ústavného súdu z 12. októbra 1993, Maastricht, BVerfGE, 89, 155 (1992), z 30. júna 2009, Lisabon 123 BVerfGE 267 (2009) a zo 6. júla 2010, Honeywell, 2 BvR 2661/06 alebo rozhodnutie českého Ústavného súdu z 31.1.2012, Pl. ÚS 5/12 Landtová.

[70] Pozri rozsudok Súdneho dvora zo 16. júna 2015, C-62/14, Peter Gauweiler a i. proti Deutscher Bundestag, ECLI:EU:C:2015:400.

[71] Z angl. „Outright Monetary Transactions“ - program nákupu štátnych dlhopisov vydaných štátmi eurozóny s názvom“ (priame menové operácie, ďalej aj „OMT“). Vo veci samej ide o posúdenie platnosti rozhodnutia ECB, ktoré závisí do veľkej miery od výkladu rozsahu právomoci tejto banky, najmä základného cieľa „cenovej stability“, pričom uvedený pojem je súčasťou tak čl. 127 ods. 1 ZFEÚ, ako aj nemeckého Základného zákona (GG) podľa čl. 88 GG). Tzn. ide o výklad pôsobnosti toho istého pojmu „cenová stabilita“ ako základnej úlohy ECB bez ohľadu na to, či je tento pojem zakotvený v jednom alebo druhom základnom predpise alebo v obidvoch.

[72] Pozri návrhy generálneho advokáta P. Cruz Villalóna prednesené 14. januára 2015 vo veci C-62/14, Gauweiler, ECLI:EU:C:2015:7, body 33 a 34.

k spornej norme EÚ a to **len z pohľadu práva Únie**, pričom medzi Súdnym dvorom a ústavným súdom je týmto zachovaný „vzťahu spolupráce“, ktorý má existovať medzi oboma súdmi v zmysle judikatúry Súdneho dvora a tiež tohto ústavného súdu. Uvedený „vzťah spolupráce“ nemá ani zďaleka presný obsah, ale je jasné, že má ísť o viac než len neurčitý „dialóg“ medzi súdmi. V konečnom dôsledku je tento vzťah založený na myšlienke, že povinnosť ústavného súdu zabezpečiť základný poriadok vychádzajúci z vnútroštátnej ústavy sa musí vždy plniť v zmysle **otvorenosti alebo prístupnosti právu Únie** (v terminológii nemeckého Spolkového ústavného súdu „europarechtsfreundlich“), pričom táto myšlienka by zrejme vyplynula aj zo zásady lojálnej spolupráce (článok 4 ods. 3 ZEÚ).[73] Pre ústavný súd tak platí ním určená viazanosť „europarechtsfreundlich“ a pre ostatné (nižšie) súdy povinnosť eurokonformného výkladu oktrojovaná Súdnym dvorom.

Ešte jasnejším príkladom je dialóg medzi **talianskym Ústavným súdom** a Súdnym dvorom v dvoch po sebe nasledujúcich prejudiciálnych konaniach (v tej istej veci), ktorý vrcholí „ústupkami“ Súdneho dvora pre zachovanie „vzájomného dialógu“ a najmä zásady prednosti práva EÚ – veci Taricco I (C-105/14) a Taricco II (C-42/17).

V rozsudku Taricco I Súdny dvor konštatoval[74], že taká norma talianskeho trestného zákona ktorá vedie k prerušeniu plynutia premlčacej doby a spadá do rámca trestných stíhaní týkajúcich sa závažných podvodov v oblasti DPH, a má za následok predĺženie premlčacej doby iba o štvrtinu jej pôvodnej dĺžky, môže ohroziť splnenie povinností, ktoré členským štátom ukladá článok 325 ods. 1 a 2 ZFEÚ v prípade, že by uvedené vnútroštátne ustanovenia v značnom počte prípadov závažných podvodov poškodzujúcich finančné záujmy Únie bránili uloženiu účinných a odstrašujúcich trestov, alebo že by stanovili dlhšie premlčacie doby pre prípady podvodov poškodzujúcich finančné záujmy dotknutého členského štátu než pre prípady podvodov poškodzujúcich finančné záujmy Únie. Súdny dvor rovnako rozhodol, že prináleží príslušnému vnútroštátnemu súdu poskytnúť plný účinok článku 325 ods. 1 a 2 ZFEÚ tak, že sa podľa potreby zdrží od uplatňovania ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré by dotknutému členskému štátu mohli brániť v splnení povinností, ktoré mu ukladajú uvedené ustanovenia ZFEÚ.

Taliansky Corte costituzionale (Ústavný súd) vyjadril nad vyššie uvedeným rozhodnutím Súdneho dvora pochybnosti, pričom podľa tohto súdu môže uvedené riešenie ohroziť ústavnú

---

[73] Porov. návrhy generálneho advokáta P. Cruz Villalóna prednesené 14. januára 2015 vo veci C-62/14, Gauweiler, ECLI:EU:C:2015:7, body 47 a 48.

[74] Rozsudok Súdneho dvora z 8. septembra 2015, C-105/14, trestné konanie proti Ivovi Tariccovi a i., ECLI:EU:C:2015:555.

zásadu zákonnosti trestných činov a trestov, ktorá vyžaduje najmä to, aby boli trestnoprávne ustanovenia presne určené a nemohli byť retroaktívne.[75] Navyše požiadavka, aby bola trestnosť činu a uplatniteľného trestu vopred a jasne určiteľná páchateľom trestného činu, vyplýva aj z relevantnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcej sa článku 7 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950. Corte costituzionale napokon v rámci rozhodnutia, ktorým podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, tvrdí, že článok 4 ods. 2 ZEÚ umožňuje vnútroštátnemu súdu zbaviť sa povinnosti, ktorú Súdny dvor stanovil v rozsudku Taricco I, pretože táto povinnosť **porušuje najvyššiu zásadu jeho ústavného poriadku**, a v dôsledku toho môže narúšať národnú a predovšetkým ústavnú identitu Talianskej republiky. Podľa tohto súdu právo EÚ, rovnako ako ani výklad tohto práva poskytnutý Súdnym dvorom, nemožno vnímať tak, že členskému štátu ukladá povinnosť vzdať sa najvyšších zásad svojho ústavného poriadku, ktoré definujú jeho národnú identitu. Vykonávanie rozsudku Súdneho dvora je tak podľa jeho názoru vždy podmienené súladom tohto rozsudku s ústavným poriadkom dotknutého členského štátu, pričom tento súlad musia posudzovať vnútroštátne orgány, a v Taliansku je týmto orgánom Corte costituzionale.[76]

Ako Súdny dvor následne „doplnil“ rozsudok Taricco I: „*pokiaľ by vnútroštátny súd bol tak vedený k záveru, že povinnosť upustiť od uplatnenia predmetných ustanovení trestného zákona je v rozpore so zásadou zákonnosti trestných činov a trestov,* ***nebol by povinný splniť túto povinnosť****, a to ani v prípade, ak by splnenie tejto podmienky umožnilo napraviť vnútroštátny stav, ktorý je v rozpore s právom Únie*“[77].

Vyššie uvedené dva príklady len podčiarkujú skutočnosť, že zásada prednosti práva EÚ a jej dôsledky stanovené Súdnym dvorom nie sú totožné a ani priamočiare a jej uplatnenie je problematické v otázkach konfliktu normy EÚ s ústavnou normou členského štátu.

---

[75] V tejto súvislosti Corte costituzionale (Ústavný súd) spresňuje, že v talianskom právnom poriadku má režim premlčania v oblasti trestného práva hmotnoprávnu povahu, a preto patrí do pôsobnosti zásady zákonnosti uvedenej v článku 25 talianskej Ústavy. V dôsledku toho musí byť uvedený režim stanovený presnými pravidlami účinnými v čase spáchania predmetného trestného činu.

[76] Pozri návrhy generálneho advokáta Y. Bota prednesené 18. júla 2017, vo veci C-42/17, ECLI:EU:C:2017:564, body 49 a 50.

[77] Rozsudok Súdneho dvora z 5. decembra 2017, C-42/17, trestné konanie proti A. S. a M. B., ECLI:EU:C:2017:936, bod 61.

3 KONCEPCIA PREDNOSTI PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE V ÚSTAVE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

3.1 Úvodné poznámky

Podľa slovenskej právnej vedy Slovenská republika je vstupom do EÚ povinná rešpektovať všetky právne predpisy práva EÚ a to bez ohľadu na ich obsah.[78] Existuje zhoda na neúplnom začlenení konceptu prednosti práva EÚ v rámci článku 7 ods. 2 Ústavy.[79] Ústavodarca napríklad v ust. čl. 7 ods. 2 Ústavy nezohľadnil plný rozsah prednosti práva EÚ, ktorý sa má týkať aj ústavných noriem. Išlo tak o jeho zámer a odlišnú jeho „transpozíciu" v Ústave?

Avšak formulácia „preniesť výkon časti svojich práv" uvedená v ust. čl. 7 ods. 2 Ústavy naznačuje neprijatie argumentácie Súdneho dvora v rozsudku 6/64 Costa o trvalom či nezrušiteľnom prenose právomocí. Navyše suverénny akt „dočasného prenosu" právomocí sa totiž dá chápať aj ako deklarácia plnej suverenity konkrétneho štátu.[80]

Problematický postoj právnej vedy k formulácii „právne záväzný akt EÚ" vyriešil Ústavný súd v náleze PL. ÚS 3/09-378, tzv. „zákaz zisku zdravotných poisťovní", podľa ktorého „*napriek tomu, že pojem „právne záväzné akty" použitý v druhej vete čl. 7 ods. 2 ústavy môže vyvolávať problémy súvisiace s určením jeho presného rozsahu, možno nepochybne formulovať záver, že právne záväzným aktom je aj Zmluva o fungovaní EÚ. Napriek tomu, že pojem „právne záväzné akty" použitý v druhej vete čl. 7 ods. 2 ústavy môže vyvolávať problémy súvisiace s určením jeho presného rozsahu, možno nepochybne formulovať záver, že právne záväzným aktom je aj Zmluva o fungovaní EÚ*." Ústavný súd súčasne dodal, že na tomto základe možno do subkategórie medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 2 ústavy zaradiť aj zakladajúce zmluvy (primárne právo EÚ ako celok), pričom „*ide zároveň nepochybne o zmluvy, ktoré spĺňajú kritériá ustanovené v čl. 125 ods. 1 ústavy. Z dosiaľ uvedeného vyplýva zásadný záver, podľa ktorého za súčasného platného právneho stavu je ústavný súd oprávnený v konaní o súlade právnych predpisov začatom na návrh skupiny poslancov preskúmať súlad vnútroštátneho zákona s medzinárodnou zmluvou, ktorej definičné znaky sú uvedené v čl. 125 ods. 1 v spojení s čl. 7 ods. 2 ústavy, t. j. v danom prípade rozhodnúť aj o nesúlade napadnutých*

[78] Giba, M. a kol.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 97.
[79] Tamže, s. 97.
[80] Orosz, L., Svák, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 102.

ustanovení zákona o zdravotných poisťovniach s čl. 18, čl. 49, čl. 54 a čl. 63 Zmluvy o fungovaní EÚ“.[81]

Z vyššie uvedeného o.i. vyplýva, že Ústavný súd interpretuje zakotvenie zásady prednosti práva EÚ v zmysle čl. 7 ods. 2 v rozsahu práva EÚ „ako celku“, pričom ale fundamentálne nepodlieha zásade prednosti práva EÚ v rozsahu nevylúčenia svojej právomoci **rozhodovať o súlade vnútroštátneho práva s právom EÚ**. Domnievam sa, že týmto sú položené základy nasledovania príkladu takého dialógu medzi Ústavným súdom SR a Súdnym dvorom, ktoré naznačili vyššie uvedené veci C-62/14 (Gauweiler) a C-42/17 (Taricco II).

Naviac v roku 2025 boli do Národnej rady SR predložené aj dva návrhy na zmenu Ústavy[82], jednak dňa 13.02.2025 „poslanecký“ návrh (parlamentná tlač 712), nasledovaný dňa 07.03.2025 vládnym návrhom (parlamentná tlač 733).

Vládny návrh ústavného zákona bol predložený do medzirezortného pripomienkovaného konania od 28.01.2025 do 17.02.2025,[83] počas ktorého boli do diskusie zapojení priamo aj viacerí odborníci z akademickej pôdy aj praxe, pričom ako problematický bol označený plánovaný dodatok konca ust. čl. 7 ods. 5 Ústavy o „*to neplatí, ak sú tieto medzinárodné zmluvy v rozpore s touto ústavou*“ a dodatok druhej vety čl. 7 ods. 2 Ústavy o rovnaké znenie „*to neplatí, ak sú tieto právne záväzné akty v rozpore s touto ústavou*“. Sprievodná dokumentácia neposkytovala objasnenie navrhovaného „dodatku“. Vládny návrh doplnenia čl. 7 Ústavy bol následne pred doručením ústavodarcovi ovplyvnený nielen odbornou diskusiou, ale najmä poslaneckým návrhom doručeným dňa 13.02.2025 Národnej rade (parlamentná tlač 712), s ktorým ďalej počas následného prerokovania vládneho návrhu „interagoval“.

Podľa odôvodnenia poslaneckého návrhu malo doplnenie čl. 7 „*posilniť ústavnú ochranu kľúčových hodnôt SR a zabezpečiť, aby rozhodnutia v zásadných oblastiach verejného života vychádzali zo širokého demokratického konsenzu*“[84] s tým, že „*v oblastiach ochrany života, rodinného práva, verejnej morálky a osobného statusu neboli na nadnárodné inštitúcie prenesené žiadne právomoci*“. V odôvodnení predmetného poslaneckého návrhu sa o.i. uvádza, dôvod prijatia navrhovanej úpravy „*aby rozhodnutia európskych a medzinárodných súdov*

[81] Pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 26. januára 2011, PL. ÚS 3/09-378.
[82] Len v roku 2025 bolo návrhov doručených Národnej rade podstatne viac, ale neboli prerokované.
[83] Pozri materiál dostupný pod rezortným číslom 3048/2025/LO alebo LP/2025/24, in: https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2025/24.
[84] Mám za to, že poslanecký návrh pripúšťal prenos právomoci aj v kultúrno-etických otázkach, najmä navrhovaný text neobsahoval faktický zákaz o „zachovaní suverenity vo veciach národnej identity“ ako druhý návrh.

nemohli ovplyvňovať základné etické a kultúrne otázky, ktoré patria do výlučnej národnej kompetencie“[85].

Aj odôvodnenie vládneho návrhu prijatej novely ústavy odkazuje na „**interpretačný význam“** odseku 7, ktorý má byť „*dôležitý aj vo vzťahu k potenciálnemu či už existujúcemu aktivizmu medzinárodných súdov a inštitúcií zasahujúcemu do výlučných právomocí národných štátov, respektíve práv, ktorých* ***výkon nebol prenesený*** *na medzinárodné inštitúcie. Takéto rozhodnutia by v zmysle navrhovaného ustanovenia nemohli byť interpretované ako záväzné pre Slovenskú republiku, pokiaľ by zasahovali do základných kultúrno-etických otázok, napríklad ohľadom definície manželstva, ochrany života či ľudskej dôstojnosti*“. Odôvodnenie osobitnej časti dôvodovej správy obsahuje aj výslovný účel nových odsekov 6 a 7 článku 7 Ústavy, ktoré majú „*riešiť otázky vzťahu vnútroštátneho právneho poriadku Slovenskej republiky k právu Európskej únie, ako aj k medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky* ***vo všeobecnosti***“.

3.2 Doplnenie Ústavy v roku 2025 – špecifikácia podmienok (mosta) prenosu právomocí

Ústavným zákonom č. 255/2025 Z. z. s účinnosťou od 1.11.2025 boli ako výsledok vyššie uvedeného procesu, do článku 7 Ústavy doplnené dva nové odseky 6 a 7, ktoré tvoria jednotný celok, pričom s týmto celkom súvisia aj ďalšie doplnené ustanovenia, ktoré konkretizujú nielen niektoré „základné kultúrno-etické otázky“, ale na tieto dávajú jasnú, kategorickú a normatívnu odpoveď v podobe ústavných príkazov či zákazov (obchod s novorodencami je zakázaný, rovnosť medzi mužmi a ženami pri odmeňovaní je zaručená, rodičom dieťaťa nemôže byť napr. počítačový program, alebo iná než ľudská bytosť a môže ním byť jedine matka a otec, a následne každé dieťa má mať biologickú matku a biologického otca a následne totožne alebo rozlične aj právnu matku a právneho otca, osvojenie dieťaťa je možné iba fyzickými osobami v konkrétnom a presne určenom právnom postavení, konkrétny obsah výchovy a vzdelávania detí je kategoricky viazaný na súhlasom zákonného zástupcu a štátne orgány SR uznávajú iba dve pohlavia, ktoré sú určené jedine biologicky[86]).

Ústavný zákon č. 255/2025 Z. z. stručne:

---

[85] Pozri Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, parlamentná tlač 712, dokument „Dôvodová správa a doložka vplyvov“. Dostupné na: https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=9&CPT=712.

[86] Viď nové ust. čl. 52a Ústavy.

i) **dovnútra štátu** a najmä pre jeho štátne orgány a inštitúcie záväzne poskytol **odpoveď** na viaceré konkrétne *kultúrno-etické otázky*, ktoré ďalej tvoria spolu s inými „vyriešenými otázkami“ národnú identitu SR (súčasne sa domnievam, že zároveň tieto ustanovenia predstavujú aj *verejný poriadok* SR v rámci možnej aplikácie cudzieho práva na území SR[87] alebo možného uznania cudzieho súdneho či iného rozhodnutia na území SR[88], preto uvedené normy majú svoje naviazanie aj na minimálne tieto dva základné inštitúty medzinárodného práva súkromného) a

ii) **navonok** prostredníctvom nového čl. 7 ods. 7 Ústavy kategoricky zamedzil prenosu právomocí vo veciach tvoriacich národnú identitu v zmysle čl. 7 ods. 6 a ďalších súvisiacich ustanovení Ústavy.

Z vyššie uvedeného ďalej vyplýva, že **adresátom povinnosti (príkazu)** v zmysle podstatného ust. **čl. 7 ods. 7 Ústavy** (ust. čl. 7 ods. 6 je k nemu len *lex specialis* – poskytuje legálnu definíciu a upresnenie konkrétneho pojmu, preto „poradie“ uvedených ustanovení mohlo byť aj opačné) je predovšetkým:

i) **prezident Slovenskej republiky**, ktorý nesmie postupom podľa čl. 102 ods. 1 písm. a) Ústavy dojednať a ratifikovať takú medzinárodnú zmluvu, ktorá by realizovala prenos výkonu časti právomocí vo veciach tvoriacich národnú identitu,

ii) obdobne v zmysle rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky z 29. júna 2001 o prenesení právomoci dojednávať niektoré medzinárodné zmluvy (č. 250/2001 Z. z.) nesmie **vláda, resp. s jej súhlasom člen vlády** následne dojednať, schváliť alebo vyjadriť súhlas s takou medzinárodnou zmluvou, ktorá by realizovala prenos výkonu časti právomocí vo veciach tvoriacich národnú identitu,

iii) **Národná rada**, ktorá nesmie postupom podľa čl. 86 ods. d) Ústavy pred ratifikáciou vyslovovať súhlas s takými medzinárodnými zmluvami, ktoré by realizovali prenos výkonu časti právomocí vo veciach tvoriacich národnú identitu.

Dosah čl. 7 ods. 7 Ústavy tak spočíva predovšetkým v tom, že nielen **zamedzil vykonaniu prenosu právomocí** vo veciach, kde jednak existuje jasná „odpoveď“ na kultúrno-etickú otázku v rámci ústavy alebo ostatných vnútroštátnych noriem (vrátane napr. judikatúry najvyšších súdov a ústavného súdu), ale zamedzil aj prenosu právomocí v tých kultúrno-etických otázkach, kde „odpoveď“ zatiaľ jasne a presne daná nie je, tzn. existuje v zásade

[87] Viď napr. § 9 ods. 1 v spojení s § 36 zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom v znení neskorších predpisov.

[88] Viď napr. § 64 písm. f) zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom v znení neskorších predpisov.

povinnosť (možnosť) si danú otázku zodpovedať takpovediac na „vnútroštátnej úrovni“, normami, ktoré prijíma výhradne Národná rada SR alebo vláda SR, resp. jedine akýkoľvek príslušný iný normotvorca na území SR.

Ústavný rámec prenosu právomocí (tzv. „mosta“) je tak daný čl. 7 ods. 1 až 3 a ods. 4 a 5 Ústavy (tzn. ods. 2 až 5 dochádza k prenosu „výkonu časti“ právomocí, pričom v rámci uplatnenia ods. 1 môže event. dôjsť aj k úplnému prenosu právomocí, keďže toto ustanovenie nevymedzuje formu štátneho zväzku, do ktorého by mohla SR vstúpiť).

Z gramatického a teleologického výkladu usudzujem, že nové ustanovenia čl. 7 ods. 6 a 7 Ústavy sa vzťahujú a spresňujú podobu „mosta“ v rámci čl. 7 ods. 2, ods. 4 a 5 Ústavy, teda medzinárodnou zmluvou a ani iným spôsobom **nemožne dôjsť**:

i) k prenosu časti právomoci vo veciach národnej identity na EÚ a ESAE (čl. 7 ods. 2 Ústavy) a
ii) k prenosu časti právomoci vo veciach národnej identity na inú medzinárodnú organizáciu (zmluvou podľa čl. 7 ods. 4 Ústavy) alebo iný orgán, inštitúciu alebo subjekt, vrátane subjektu súkromnoprávnej povahy (zmluvou podľa čl. 7 ods. 4 a 5 Ústavy)
iii) k prenosu časti právomoci vo veciach národnej identity iným spôsobom (tzn. nielen medzinárodnou zmluvou, ale akýmkoľvek iným spôsobom, ktorým by SR vstúpila do platného medzinárodného záväzku (iným aktom medzinárodného práva než medzinárodná zmluva[89])

a súčasne môžu mať nové ustanovenia čl. 7 ods. 6 a 7 Ústavy **dopad aj na súkromnoprávne zmluvy**, osobitne napr. štátny orgán nemôže uzatvoriť zmluvu, ktorou by právomoc rozhodovať vo veciach národnej identity preniesol na fyzickú alebo súkromnú právnickú osobu, alebo napr. štátny orgán nemôže uzatvoriť rozhodcovskú zmluvu, ktorou by zveril súdne rozhodovanie sporov týkajúcich sa vecí národnej identity do právomoci rozhodcovských súdov.

Osobitne si viem predstaviť aplikáciu čl. 7 ods. 6 a 7 Ústavy v spojení s (ne)možnosťou slovenského zástupcu v Rade EÚ hlasovať za nariadenie podľa čl. 81 alebo 82 ZFEÚ, vrátane (ne)možnosti zúčastniť sa postupu posilnenej spolupráce pri prijímaní nariadenia podľa čl. 81 ZFEÚ[90].

---

[89] Porov. § 20 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

[90] Ako príklad zámerného vylúčenia účasti SR pri prijímaní nariadení v oblasti justičnej spolupráce v civilných veciach a takpovediac „tréningu“ prenosu právomocí vo veciach kultúrnej identity uveďme nariadenie Rady (EÚ) č. 1259/2010 z 20. decembra 2010 , ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca v oblasti rozhodného práva pre rozvod a rozluku, Ú. v. EÚ L 343, 29.12.2010, s. 10 – 16, alebo Nariadenie Rady (EÚ) 2016/1103 z 24. júna 2016,

Zámerom ústavodarcu je však nielen riešiť inštitucionálne otázky podmienok prenosu právomocí[91], ale súčasne brániť „*aktivizmu medzinárodných súdov a inštitúcií zasahujúcemu do výlučných právomocí národných štátov, ktorých výkon nebol prenesený*“, resp. „*riešiť otázky vzťahu vnútroštátneho právneho poriadku SR k právu Európskej únie, ako aj k medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky vo všeobecnosti*“. Nie je tak možné vylúčiť ani použitie čl. 7 ods. 6 a 7 Ústavy v právnoaplikačnej praxi, najmä v správnych a súdnych konaniach, napríklad pri aplikácii nariadení EÚ, realizácii priameho účinku smernice alebo eurokonformného výkladu smernice EÚ a pod.

Ustanovenie čl. 7 ods. 6 a 7 Ústavy tak súčasne slúži ako ústavný príkaz pre príslušného člena vlády (ne)hlasovať za prijímanie konkrétnych nariadení, smerníc, či rozhodnutí v Rade EÚ, vrátane úlohy stáleho predstaviteľa SR – veľvyslanca, resp. jeho zástupcu vo Výbore stálych predstaviteľov[92] odmietnuť konkrétne znenie návrhu nariadenia, smernice či rozhodnutia.

Ustanovenie čl. 7 ods. 6 a 7 Ústavy má tak v neposlednom rade dopad aj na uplatňovanie ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie (napr. pri schvaľovaní stanovísk SR k návrhom právne záväzných aktov EÚ podľa čl. 2 ods. 1 citovaného ústavného zákona).

4 ZÁVER ALEBO JE DOPLNENIE ÚSTAVY Z ROKU 2025 HROZBA PRE SR A/ALEBO EÚ?

Znenie tohto nadpisu je síce mierne provokatívne, preto ihneď dodávam, že ústavodarca prijatím najmä nových odsekov 6 a 7 článku 7 Ústavy nesledoval nielen zlý úmysel, ale iba úmysel obmedziť najmä vlastné štátne orgány a vyzvať ich na opatrnosť pri uzatváraní

---

ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca v oblasti právomoci, rozhodného práva a uznávania a výkonu rozhodnutí vo veciach majetkových režimov manželov, Ú. v. EÚ L 183, 8.7.2016, s. 1 – 29 alebo nariadenie Rady (EÚ) 2016/1104 z 24. júna 2016, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca v oblasti právomoci, rozhodného práva a uznávania a výkonu rozhodnutí vo veciach majetkových dôsledkov registrovaných partnerstiev, Ú. v. EÚ L 183, 8.7.2016, s. 30 – 56, ktoré nie sú záväzné na území Slovenskej republiky. V tejto súvislosti je nutné upozorniť aj na starostlivé preskúmanie a zváženie možnosti zástupcu SR v Rade hlasovať za prijatie návrhu nariadenia o právomoci, rozhodnom práve, uznávaní rozhodnutí a prijímaní verejných listín vo veciach rodičovstva a o zavedení európskeho osvedčenia o rodičovstve, COM(2022) 695 final, 07.12.2022, ktorým by zrejme bolo možné obísť zákazy podľa čl. 41 ods. 5 alebo 15 ods. 5 Ústavy.

[91] Je možné si predstaviť v tejto súvislosti aj podanie prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. b) v spojení s čl. 125a Ústavy na rozhodnutie Ústavnému súdu o súlade dojednanej medzinárodnej zmluvy s ústavou (konkrétna kultúrno-etická otázka v spojení s čl. 7 ods. 6 a 7 Ústavy a príslušnou judikatúrou súdov s konkrétnym dojednaným ustanovením medzinárodnej zmluvy).

[92] Výbor stálych predstaviteľov známy v dvoch formáciách pod skratkami COREPER I a COREPER II (čl. 16 ods. 7 ZEÚ a čl. 240 ods. 1 ZFEÚ) zodpovedá za prípravu činností Rady EÚ. Každý členský štát EÚ je vo výbore zastúpený stálym predstaviteľom (COREPER II) a zástupcom stáleho predstaviteľa (COREPER I) so štatútom veľvyslanca pri Európskej únii.

medzinárodných záväzkov, resp. pri vykonávaní medzinárodných záväzkov do budúcna. Neexistuje nielen žiadna hrozba pre SR (spresňujú sa najmä podmienky možnosti prenosu právomocí na „cudzí“ subjekt), ale žiadnu relevantnú hrozbu by nemal cítiť ani „cudzí“ subjekt (ak právomoc nebola prenesená, medzinárodná organizácia ju predsa nemôže vykonávať).

Opačný pohľad možno preukázať úvahami niektorých členov Súdneho dvora. Napríklad generálny advokát Pedro Cruz Villalón uvádza, že „*výhrada identity, ktorú by samostatne upravovali a vykladali príslušné – často súdne – orgány členských štátov, ktorých počet – ako sotva treba pripomínať – je v súčasnosti 27, by veľmi pravdepodobne spôsobila, že právny poriadok Únie by mal okrajové miesto, aspoň z kvalitatívneho hľadiska*“[93].

Nakoniec konkrétne z formálnej výzvy zaslanej Európskou komisiou Slovenskej republike zo dňa 21.11.2025[94] vyplýva obava, pretože odseky 6 a 7 článku 7 Ústavy „*vyvolávajú obavy, pretože porušujú zásady prednosti, autonómie, účinnosti a jednotného uplatňovania práva Únie*“. Súčasne podľa Európskej komisie „*zmeny zavedené v článku 7 ods. 6 a 7 Ústavy Slovenskej republiky sú však formulované tak, že umožňujú slovenským orgánom vrátane súdov posudzovať akékoľvek veci uvedené v článku 7 ods. 6 ako veci, v ktorej môže vykonávať zvrchované právomoci len Slovenská republika bez toho, aby akceptovala akýkoľvek výkon právomocí inštitúciami EÚ podľa zmlúv EÚ*“. Uvedené obavy Európskej komisie sú podľa môjho názoru predčasné a veľmi všeobecné a predovšetkým nezohľadňujú kontext doplnenia odsekov 6 a 7 článku 7 Ústavy, a súčasne aj význam a rozsah zásady prenosu právomocí, osobitne pri spoločných právomociach EÚ-členské štáty.

Podčiarkujem, že presun právomocí musí byť aj v rámci európskej integrácie vždy viazaný na presne vymedzené oblasti spoločenských vzťahov a súčasne musí ísť o „obmedzené oblasti“. Nemožno súčasne ani pripustiť, že presun právomocí je konečný, či trvalý.

Použitá literatúra:

- BOBEK, M. – BŘÍZA, P. – HUBKOVÁ, P.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022.
- GIBA, M. a kolektív: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019.
- LAURSEN, F. (eds): *The Rise and Fall of the EU's Constitutional Treaty*. Leiden, 2008, Brill | Nijhoff.

[93] Pozri návrhy generálneho advokáta P. Cruz Villalóna prednesené 14. januára 2015 vo veci C-62/14, Gauweiler, ECLI:EU:C:2015:7, bod 60.
[94] List Európskej komisie zo dňa 21.11.2025, INFR(2025)2208, C(2025)7675 final.

- OROSZ, L., SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2021.
- SIMAN, MI. – SLAŠŤAN, M.: *Právo Európskej únie (inštitucionálny systém a právny poriadok Únie s judikatúrou)*. Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, 2012.

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. PhDr. Miroslav Slašťan, PhD.
miroslav.slastan@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika

ÚSTAVA, NÁRODNÁ IDENTITA A EURÓPSKA ÚNIA

doc. JUDr. Kamil Baraník, PhD., LL.M.[95]

European Parliamentary Research Service

Abstract: The latest constitutional amendment introduced the concept of national identity into Articles 7(6) and 7 (7) of the Constitution of the Slovak Republic. In doing so, the constitution-making body openly sought to redefine the relationship between the Slovak constitutional order and international law, as well as EU law, in situations where these might fail to respect the broadly defined notion of national identity. This paper, therefore, critically analyses the concept of national identity first from a domestic perspective, considering the constitutional text of the amendment and its coherence with the existing parts of the Constitution, as well as the implications of national identity for the relationship between the Slovak constitutional order and international and EU law, long defined through the decisions of the Constitutional Court of the Slovak Republic. The contribution also assesses the EU law perspective, particularly that of the Court of Justice of the EU, on so-called "identity reservations" in the EU Member States. It concludes with several proposals.

Abstrakt: Posledná novela Ústavy SR zaviedla do čl. 7 ods. 6 a 7 pojem národná identita. Ústavodarca v tomto smere neskrýval zámer re-definovať vzťah slovenského ústavného poriadku s medzinárodným právom a právom EÚ v situáciách, ak by tieto záväzky široko definovanú národnú identitu nerešpektovali. Príspevok preto kriticky analyzuje túto modifikáciu najskôr z vnútroštátneho hľadiska, a to s ohľadom na ústavný text a koherenciu s doterajšími časťami Ústavy SR, ako aj s ohľadom na dopady národnej identity na vzťah slovenského ústavného poriadku s medzinárodným právom a právom EÚ, ktoré boli dlhodobo precizované v rozhodnutiach Ústavného súdu SR. Pritom sa zhodnotí aj pohľad Súdneho dvora EÚ na tzv. „identitné výhrady" v členských štátoch EÚ. Text sa ukončí s niekoľkými návrhmi.

Keywords: constitutional identity, *effet utile*, European Union law, constitutional interpretation, European Union Member States

[95] Tento príspevok vyjadruje výhradne názory autora a nereprezentuje stanovisko inštitúcie, s ktorou je autor spojený. Informácie uvedené v článku sú určené na vedecké a diskusné účely. Autor nepreberá zodpovednosť za prípadné použitie týchto informácií bez ďalšej konzultácie s kvalifikovaným odborníkom.

Kľúčové slová: ústavná identita, aplikačná prednosť, právo Európskej únie, ústavná interpretácia, členské štáty Európskej únie

1 ÚVOD

S účinnosťou od 1. novembra 2025 zaviedla posledná novela Ústavy Slovenskej republiky („Ústava“)[96] v ustanoveniach čl. 7 ods. 6 a 7[97] pojem národná identita. Nasledujúci text sa zameria na analýzu tohto pojmu, vzťah týchto ustanovení k ďalším častiam Ústavy, ako aj ich potenciálne dopady na doterajší vzťah slovenského ústavného poriadku k externým vplyvom (t. j. vplyvom medzinárodného práva a práva EÚ). Nebude však hodnotiť ďalšie aspekty predmetnej ústavnej novely, ako ani obsah novozavedeného termínu národná identita.

Relevantnosť nového konceptu národnej identity na úpravu vzťahu slovenského právneho poriadku a externých právnych poriadkov je zvýraznená v dôvodovej správe k tomuto ústavnému zákonu. Predkladateľ v nej uvádza, že „*táto úprava má riešiť otázky vzťahu vnútroštátneho právneho poriadku Slovenskej republiky k právu Európskej únie, ako aj k medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky vo všeobecnosti“.* Ako jednu z motivácii pre snahu o zmenu aktuálnej situácie uvádza potenciálny (t. j. budúci) alebo už existujúci aktivizmus „*medzinárodných súdov a inštitúcií zasahujúcemu do výlučných právomocí národných štátov, respektíve práv, ktorých výkon nebol prenesený na medzinárodné inštitúcie“.* Ak teda takéto rozhodnutia nadnárodných súdov a ďalších inštitúcií budú zasahovať do národnej identity, nebudú podľa navrhovateľa pre Slovenskú republiku záväzné. Úmyslom novely teda bola (aj) snaha o re-konfiguráciu existujúcich (platných a účinných) slovenských medzinárodných záväzkov.

Motiváciou pre napísanie tohto príspevku sa stalo zhodnotenie dopadov novovytvoreného konceptu národnej identity na existujúce a budúce medzinárodné a európske záväzky Slovenskej republiky. V prvej časti sa text zameriava na vnútroštátne aspekty ústavného zakotvenia pojmu národná identita. Pri tom analyzuje ústavný text, ústavnú koherenciu a ústavnú interpretáciu čl. 7 ods. 6 a 7 Ústavy. V ďalšej časti sa zhodnotí, ako novozavedený koncept národnej identity modifikuje doterajší vzťah slovenského ústavného poriadku

[96] Ústavný zákon č. 255/2025 Z. z.

[97] *(6) Slovenská republika si zachováva zvrchovanosť predovšetkým vo veciach národnej identity tvorenej najmä základnými kultúrno-etickými otázkami, ktoré sa týkajú ochrany života a ľudskej dôstojnosti, súkromného a rodinného života, manželstva, rodičovstva a rodiny, verejnej morálky, osobného stavu, kultúry a jazyka, ako aj rozhodovania o veciach s tým súvisiacich v oblasti zdravotníctva, vedy, výchovy, vzdelávania, osobného stavu a dedenia.*
(7) Nič v tejto ústave a ústavných zákonoch nemožno vykladať ako súhlas Slovenskej republiky s prenosom výkonu časti jej práv vo veciach tvoriacich národnú identitu.

s právom EÚ a medzinárodným právom, ktorý vo svojich rozhodnutiach implicitne a explicitne precizoval Ústavný súd SR. Napokon sa zhodnotí aj doterajší postoj Súdneho dvora EÚ k vnútroštátnym „identitným výhradám“. Text sa uzavrie niekoľkými odporúčaniami.

2 VNÚTROŠTÁTNE ASPEKTY ZAVEDENIA KONCEPTU „NÁRODNEJ IDENTITY“

S účinnosťou tzv. euronovely Ústavy (1. júla 2001)[98] sa na Slovensku ústavne potvrdil monistický prístup riešenia vzťahu medzi vnútroštátnym a medzinárodným právom. Od tohto momentu sa celá plejáda ratifikovaných a vyhlásených medzinárodných zmlúv mohla stať súčasťou slovenského právneho poriadku (čl. 7 ods. 4 Ústavy). Z praktického vnútroštátneho hľadiska to znamenalo predovšetkým to, že prameňov medzinárodného práva, najmä ustanovení medzinárodných zmlúv, sa za ústavne stanovených podmienok mohli dovolávať jednotlivci v konaniach pred štátnymi orgánmi (=priamy účinok medzinárodných zmlúv).

Garanciou ústavného rešpektu k externým záväzkom, ku ktorým sa Slovenská republika zaviazala, sa od účinnosti euronovely stal čl. 1 ods. 2 Ústavy. Ten v slovenskom ústavnom poriadku začal plniť úlohu dovtedy absentujúcej generálnej recepčnej normy medzinárodného práva. Toto ustanovenie v sebe implikuje základnú zásadu medzinárodného práva *pacta sunt servanda* a súčasne čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, podľa ktorého sa zmluvná strana *„nemôže dovolávať ustanovení svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu proti neplneniu zmluvy*“. To znamená, že ak Slovenská republika (dobrovoľne) uzavrie medzinárodnú dohodu, nemôže sa následne dovolávať svojho vnútroštátneho ustanovenia ako prekážky pri jej uplatňovaní.[99] Toto základné medzinárodné pravidlo sa vzťahuje na vnútroštátne právne predpisy bez ohľadu na ich právnu silu (t. j. aj normy sily ústavného zákona), či moment ich prijatia (t. j. pred alebo po ratifikácii medzinárodnej zmluvy). Predpokladá totiž, že štát si pred akceptovaním medzinárodného záväzku „vyrieši“ akékoľvek vnútroštátne prekážky brániace plneniu, ktoré z medzinárodnej dohody bude vyplývať. Preto nie je podstatné, či ide o prekážky na ústavnej alebo inej právnej úrovni. Z pohľadu medzinárodného práva ide vždy o vnútroštátne záležitosti. Ak však napriek tomu štát z vnútroštátneho dôvodu svoj medzinárodný záväzok poruší, môže takéto konanie vyústiť do vzniku medzinárodnej zodpovednosti.

[98] Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.
[99] BARANÍK, K. *Ústava na hviezdnom nebi. Vzťah Ústavy Slovenskej republiky k medzinárodnému právu*. Leges, 2020, s. 175-177.

Odkaz čl. 1 ods. 2 Ústavy následne realizujú ďalšie časti Ústavy. Tieto zahŕňajú čl. 7, týkajúci sa medzinárodných zmlúv ratifikovaných a vyhlásených po 1.7.2001 (a súčasne aj právne záväzných aktov EÚ); čl. 154c, ktorý sa vzťahuje na medzinárodné zmluvy, ktoré Slovenská republika ratifikovala a vyhlásila do 1.7.2001 a napokon čl. 153, ktorý sa týka medzinárodných zmlúv, ktoré sa ratifikovali pred tým, ako Slovenská republika vznikla, no do práv a povinností z týchto zmlúv SR pristúpila ako právny nástupca (t. j. medzinárodné zmluvy uzatvorené právnymi predchodcami SR). Na povinnosti vyplývajúce z medzinárodných zmlúv, ktorými je SR viazaná potom nadväzujú ďalšie, predovšetkým aplikačné ústavné ustanovenia (najmä čl. 125, čl. 127, čl. 133, čl. 144).

Nové znenie čl. 7 Ústavy zavádza podmienku kompatibility medzinárodného záväzku s národnou identitou ako nový predpoklad priameho či nepriameho vnútroštátneho účinku medzinárodných záväzkov. Inými slovami, medzinárodný záväzok či záväzok vyplývajúci z práva EÚ či z medzinárodného záväzku je relevantný len vtedy, ak sa pri tom nenarúša v odseku 7 definovaná (predovšetkým) národná identita.

Koncept národnej identity v slovenskom ústavnom poriadku bol doteraz neznámy.[100] Ústavný text takýto pojem nepoznal a ani Ústavný súd sa o ňom vo svojich rozhodnutiach nezmienil. Na druhej strane je však výhrada identitou pomerne hojne používaná v ústavných poriadkoch viacerých členských štátov Európskej únie.[101] Vývoj v posledných rokoch preukázal, že ochranu národných ústavných poriadkov prostredníctvom ústavnej identity možno vnímať ako „vzkriesenie“ argumentu národnej suverenity proti vplyvom hlbšej nadnárodnej integrácie.[102] Z ústavnej identity sa tak stal národný „meč“ smerujúci proti účinkom práva EÚ.[103] Z potenciálneho ochranného štítu národných špecifík sa však z identity stal predovšetkým koncept eskalujúci ústavné konflikty na nadnárodnej úrovni.[104]

Nemožno tvrdiť, že zavedenie konštruktu národnej identity je v slovenských pomeroch bez kontroverzie. Práve naopak. Je problematický z viacerých hľadísk. S ohľadom na

---

[100] V komparatívnom ústavnom práve je však ústavná identita už pomerne dlhodobo „v móde“ (WEILER, J. H. H. *A constitution for Europe? Some hard choices*. IN: Journal of Common Market Studies, 2002, roč. 40, s. 569; FABBRINI, F., SAJÓ, A. *The Dangers of Constitutional Identity*. IN: European Law Journal, 2019, roč., 25, s. 457-458).

[101] Ústavná identita je z obsahového hľadiska sporným pojmom. Jej korene možno datovať až k Aristotelovi (ROSENFELD, M. *Constitutional Identity*. IN: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law (eds., Rosenfeld and Sájo). Oxford University Press, 2012, s. 756).

[102] PERJU, V. *Identity Federalism in Europe and the United States*. IN: Vanderbilt Journal of Transnational Law, 2007, roč. 53, s. 210

[103] FARAGUNA, P. *Constitutional Identity in the EU - A Shield or a Sword?* In: German Law Journal, 2017, roč. 18, s. 1631.

[104] PERJU, V. *Identity Federalism in Europe and the United States.* In: Vanderbilt Journal of Transnational Law, 2007, roč. 53, s. 210

vnútroštátne aspekty národnej identity v čl. 7 Ústavy sa nasledujúce pasáže zamerajú na (i) ústavný text; (ii) ústavnú koherenciu; (iii) ústavnú interpretáciu; (iv) kompatibilitu s právom EÚ; (v) kompatibilitu s medzinárodnými záväzkami. S uvedenými prvkami sa predkladateľ vysporiadal nepresvedčivo, resp. ich dokonca vôbec neriešil. Prístup ústavodarcu pri novelizovaní čl. 7 Ústavy tým vyvolal viac otázok ako priniesol odpovedí. Do ústavného poriadku vnáša právnu neistotu, ktorú po ukončení ústavodarného procesu budú nepochybne nútené riešiť orgány aplikácie práva.

2.1 Ústavný text - „vágny formalizmus“

Nový text čl. 7 ods. 7 Ústavy v časti „*súhlas Slovenskej republiky s prenosom výkonu časti jej práv*“ terminologicky sleduje čl. 7 ods. 2 Ústavy. Z dôvodovej správy ale vyplýva, že ochrana národnej identity sa má vzťahovať nielen s ohľadom na právo EÚ, ale aj na všetky slovenské medzinárodné záväzky. Pre toto implicitné prepojenie bude ďalší text reflektovať skutočnosť, že novela Ústavy sa snaží riešiť všetky vplyvy externých právnych poriadkov vo všeobecnosti.

Dôvodová správa sa s ohľadom na EÚ dovoláva tzv. „transferového argumentu“, podľa ktorého Slovenská republika na EÚ nemohla preniesť to, čo zvrchovanosť (resp. slovami ústavodarcu predovšetkým národná identita) v čl. 7 ods. 6 Ústavy demonštratívne menuje. Toto vyratúvanie všetkého možného, čo národná identita obsahuje je extrémne formalistické.

Podobné formalistické črty nesie aj samotný čl. 7 ods. 2 Ústavy, ktorý sa komplikovanou textúrou snaží „zviazať“ pôsobenie práva EÚ v slovenskom ústavnom poriadku - obsahuje časti (i) umožňujúce prenos výkonu časti práv na EÚ, (ii) hierarchizujúce právo EÚ v slovenskom právnom poriadku, ako aj (iii) upravujúce ďalšie „technikálie“ týkajúce sa vnútroštátnej implementácie noriem práva EÚ.[105] Rovnaké formalistické tendencie má aj text za bodkočiarkou v čl. 133 Ústavy.

Tieto ústavné články spája deklarovaný úmysel rešpektovania slovenských medzinárodných záväzkov. Súčasne sa však komplikovanou ústavnou formuláciou text snaží limitovať pôsobenie vplyvov externých právnych poriadkov v slovenskom ústavnom poriadku.

[105] BARANÍK, K. *Komentár k čl. 7 ods. 2*. In: OROSZ, L. SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva). Wolters Kluwer, 2021, s. 93-100.

Táto kombinácia v praxi spôsobuje interpretačný chaos, ktorý má potenciál vyústiť do porušenia medzinárodných záväzkov.[106]

Aj bez zmieneného krkolomného (a demonštratívneho) vymedzenia ponúka otvorená ústavná textúra národnej identity v čl. 7 ods. 6 sama o sebe nevyčerpateľné možnosti výkladovej flexibility. Tým sa neuzatvárajú dvere ďalším, hoc aj potenciálne protichodným interpretačným alternatívam. Rezultát interpretačnej kreativity tak nemusí vonkoncom zodpovedať rozsahu prenosu právomocí na EÚ či miere existujúcich medzinárodných záväzkov SR.

Kombinácia komplikovaného ústavného textu, mechanickej aplikácie práva, ktorá je v slovenskom právnom myslení dodnes prítomná[107] a neuzavretej ústavnej textúry, má potenciál limitovať vnútroštátne dosahy vplyvov externých právnych poriadkov. Pre naznačené zásadné komplikácie, ktorý z ústavného textu môžu napokon urobiť interpretačné „Eldorádo", možno vymedzenie národnej identity v čl. 7 Ústavy titulovať termínom „vágny formalizmus". Na jednej strane sa snaží formalisticky vymedziť všetko možné aj nemožné, na strane druhej nič interpretačne neuzatvára.

2.2 Ústavná koherencia

Čl. 7 ods. 6 a 7 Ústavy prináša duplicitné ústavné vymedzenie vo vzťahu k čl. 1 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého „*Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát...*". Inými slovami, zvrchovanosť, ktorej ochrany sa posledná novela Ústavy pomocou národnej identity dovoláva, nevznikla a ani nebola bez ochrany do nadobudnutia účinnosti poslednej ústavnej novely. Ochrana zvrchovanosti bola v Ústave vždy prítomná[108].

Zvrchovanosť, respektíve suverenita, podľa klasickej štátovednej poučky znamená *inter alia* nezávislý výkon štátnej moci dovnútra a navonok. Tzv. vonkajší komponent suverenity znamená, že Slovenská republika môže slobodne uzatvárať medzinárodné dohody s inými subjektmi medzinárodného práva. Vstup do EÚ, ktorý zahŕňa aj prenos výkonu niektorých právomocí na orgány EÚ, je teda výsostným prejavom suverenity každého členského štátu EÚ.

---

[106] K výkladovým komplikáciám týkajúcim sa čl. 133 Ústavy pozri bližšie BARANÍK, K. *Komentár k čl. 133.* In: OROSZ, L. SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány). Wolters Kluwer, 2022, s. 545-555.

[107] O hlbších príčinách a dôsledkoch prehnane formalistického uvažovania sudcov v stredoeurópskom priestore pozri KÜHN, Z. *The Judiciary in Central and Eastern Europe. Mechanical Jurisprudence in Transformation?* Martinus Nijhoff Publishers, 2011, s. 199-226.

[108] Podobný argument nadbytočnosti možno vznieť aj vo vzťahu k novému čl. 36 ods. 3, ktorý „garantuje" rovnosť odmeňovania medzi mužmi a ženami pri odmeňovaní za vykonanú prácu. Garancia rovnosti bola v Ústave samozrejme vždy súčasťou zákazu diskriminácie pri odmeňovaní na základe pohlavia podľa čl. 12 ods. 2.

Dobrovoľný vstup do EÚ je demonštráciou suverenity, nie jej popretím.[109] Argumentácia predkladateľa nesie tendencie vymedzenia sa proti záväzkom, ktoré Slovenskej republike plynú z jej členstva v EÚ.[110] Nasledovanie judikatúry Súdneho dvora EÚ, ku ktorým sa dôvodová správa explicitne upiera, bola už aj v čase vstupu SR do EÚ „expanzívna" a celé dekády pred vstupom SR do EÚ bola označovaná za „motor európskej integrácie".[111]

Dôvodová správa opomína vysvetliť vzťah národnej identity s ďalšími ustanoveniami Ústavy. Spomenúť je pri tom potrebné priamu aplikáciu základných práv a slobôd vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Najrelevantnejšie by toto objasnenie bolo pri praktickej aplikácií v konaniach pred všeobecnými súdmi (čl. 144 ods. 1 Ústavy), ako aj v konaní pred Ústavným súdom (čl. 127 Ústavy).

V tomto smere bola ústavodarcom opomenutá aj špecifická úprava čl. 133 Ústavy, ktorá sa do ústavného textu dostala v roku 2014.[112] Prostredníctvom mimoriadneho opravného prostriedku, obnovy konania, je odvtedy možné zmeniť finálne rozhodnutie Ústavného súdu.[113] Pre takýto výnimočný postup je nevyhnutný medzinárodný „podnet", najčastejšie rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva („ESĽP"). Preto je predstaviteľné, že ak sa od Slovenskej republiky bude očakávať vnútroštátne vykonanie rozhodnutia ESĽP, bude pri skúmaní prípustnosti obnovy konania Ústavný súd pred dilemou aplikácie výhrady národnej identity a dodržania slovenského medzinárodného záväzku.

Napokon je otázna aj koherencia národnej identity s čl. 12 ods. 1 Ústavy. Toto ustanovenie totiž zakotvuje (explicitnú) nezrušiteľnosť základných práv. Ľudskoprávna ochrana poskytovaná medzinárodnými zmluvami je nepochybnou súčasťou rámca čl. 12 ods. 1 Ústavy. Ústavný súd pri tom v PL. ÚS 24/2014 priamo prepojil nezmeniteľnosť ústavných článkov garantujúcich základné práva s ich „*štandardom vyplývajúcim z medzinárodnoprávnej úpravy i úpravy vo vnútroštátnom právnom systéme*". Medzinárodný a vnútroštátny systém

---

[109] BARANÍK, K. *Suverenita Slovenskej republiky v procese európskej integrácie*. IN: Acta Iuridica Olomucensia. 2019, č. 1, s. 46-63.

[110] Niektorí autori však argumentujú, že pristúpenie k nadnárodnému spoločenstvu ako Európska únia so sebou nevyhnutne prináša obmedzenie národnej suverenity, keďže úvodný prenos právomocí nemôže predpokladať ako sa proces integrácie ďalej vyvinie. Delegovanie právomocí, ktoré by od počiatku bolo finálne, je podľa nich len ilúziou (PAVEL, C. E. *The European Union and diminished state sovereignty.* IN: Critical Review of International Social and Political Philosophy, roč. 25, s. 599-601).

[111] Koncept integrácie „pomocou práva" bol v akademických kruhoch detailne analyzovaný dávno pred pristúpením SR do EÚ (K tomu napr. CAPPELLETTI, M., SECCOMBE, M., WEILER, J., H., H. (eds.) *Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience.* Multi-Volume Work, De Gruyter.

[112] Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 1. septembra 2014.

[113] Bližšie pozri BARANÍK, K. *Komentár k čl. 133*. In: OROSZ, L. SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány). Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 545-555.

ochrany ľudských práv a slobôd preto dnes v slovenských pomeroch neexistujú v akýchsi „oddelených nádobách“. Obe sféry sa vzájomne prepájajú a dopĺňajú. V zásade sú preto komplementárne, nie konkurenčné. Spoločne vytvárajú široký katalóg základných práv a slobôd jednotlivca.[114] Ústavný súd pri rozhodovacej činnosti zohľadňuje judikatúru ESĽP, ktorá aktívne rozvíja ustanovenia Dohovoru. Vo svetle interpretácie Dohovoru sa tým posilňuje národný ľudskoprávny rámec (priamy a nepriamy účinok Dohovoru).[115]

2.3 Ústavná interpretácia

V predošlom bode uvedenú kritiku absencie ústavnej konzistencie sa snaží ústavná novela riešiť všeobecným interpretačným pravidlom v čl. 7 ods. 7 Ústavy. Takýto prístup je netradičný a možno až nebezpečný, a preto si zaslúži samostatnú kritiku. Do Ústavy totiž vnáša nevídaný prvok kategorizácie ústavného poriadku. Toto ustanovenie si ako explicitné interpretačné pravidlo nárokuje prednosť vo vzťahu k všetkým ústavným ustanoveniam, ktoré riešia vnútroštátne pôsobenie externých právnych poriadkov. Zavádza tým meta-ústavné pravidlo, ktoré pri aplikácii Ústavy prikazuje interpretovať medzinárodné záväzky v súlade s nedotknuteľnosťou národnej identity.[116]

O interpretačnom primáte sa dokonca nezmieňujú ani tzv. explicitné nezmeniteľné ústavné články v iných štátoch.[117] Tie definujú vlastnú nemennosť, príp. nemennosť základných hodnôt v konkrétnom ústavnom poriadku, nie však interpretačný primát pred ostatnými časťami ústavného poriadku. Základné ústavné hodnoty sú totiž tradične interpretované vo vzájomnej koexistencii. To znamená, že s výnimkou niektorých základných hodnôt, najmä tzv. absolútnych práv, sa ústavné hodnoty pri strete vzájomne „neparalyzujú“. Pri konkrétnych ústavných hodnotách však môže ústavodarca umožniť (zákonodarcovi)

---

[114] BARANÍK, K. *Limity výkonu ústavodarnej moci v Slovenskej republike (habilitačná prednáška).* In Právny obzor. 2021, roč. 104, č. 1, s. 17-18.

[115] ĽALÍK, T. *Vplyv judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva na rozvoj ľudských práv v Slovenskej republike*. IN: Justičná revue. 2009, roč. 61, č. 12, s. 1316-1318.

[116] Pri tom je vhodné odlíšiť toto ústavné pravidlo od čl. 152 ods. 4 Ústavy, ktoré má tzv. intertemporálnu povahu. Vzťahuje sa teda na ústavné zákony a ďalšie právne predpisy prijaté pred vznikom SR. Ak by aj ale toto ustanovenie bolo akceptované ako samostatne platné interpretačné pravidlo ústavného poriadku, vyplývalo by z neho prednostné postavenie Ústavy vo vzťahu k ostatným ústavným zákonom. Ani takáto interpretácia by teda konkrétnym článkom v rámci samotnej Ústavy neprisudzovala dominanciu nad ostatnými časťami Ústavy. Tento argument je z komparatívneho hľadiska aplikovateľný aj na zahraničné ústavné modely, ktoré obsahujú tzv. klauzulu nadradenosti - napr. čl. 8 ods. 1 Ústavy Poľska („*Ústava je najvyšším zákonom Poľskej republiky*“). Ani v týchto prípadoch tak nejde o preferenciu niektorej časti ústavy nad iné jej ustanovenia, ale preferenciu ústavy ako celku nad ostatnými časťami právneho poriadku.

[117] K nezmeniteľným ústavným článkom a ich histórii pozri napr. ROZNAI, Y. *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*. Oxford University Press, 2019, s. 236-274.

stanoviť medzi nimi proporčný balans. Ten však následne podlieha ústavnej kontrole, najmä kontrole naplnenia ústavných predpokladov proporcionality.[118]

Podľa stabilizovanej judikatúry Ústavného súdu predstavuje Ústava právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem. Len výnimočne a ojedinele môže nastať stav, keď sa spoločensky upravený vzťah upravuje jedinou normou Ústavy.[119] Každé ustanovenie Ústavy treba interpretovať a uplatňovať v nadväznosti na iné normy Ústavy, pokiaľ existuje medzi nimi príčinná súvislosť[120], a preto Ústavný súd opakovane vyslovil názor, že ustanovenia Ústavy sa vysvetľujú a uplatňujú vo vzájomnej súvislosti všetkých relevantných noriem.[121] Ústavu teda interpretuje Ústavný súd. Ústavodarca sa mu však v čl. 7 ods. 7 Ústavy snaží pomyselne zviazať interpretačné ruky. Pri tom vyvstávajú otázky, čo ak by ústavodarca pokračoval v podobnom trende a do Ústavy by dostal viacero ustanovení podobnej povahy, príp. dokonca interpretačných príkazov? Vytvoril by tým vrstvu interpretačne privilegovaného ústavného poriadku? Aký vzťah bude mať čl. 7 ods. 7 Ústavy k Ústavným súdom formulovanému materiálnemu jadru Ústavy[122]?

Navyše, je vhodné dodať, že drvivá väčšina priamo aplikovateľných ustanovení vyplývajúca zo slovenských medzinárodných záväzkov (a z veľkej časti aj s ohľadom na právo EÚ) sa týka práv jednotlivcov v tzv. vertikálnych vzostupných vzťahov (=v prospech jednotlivcov). Len takéto medzinárodné záväzky sú totiž v slovenskom právnom poriadku priamo aplikovateľné. Bez hlbšieho skúmania interpretačných nuáns demonštratívne vymedzených sfér čl. 7 ods. 6 Ústavy je evidentné, že sa nové znenie tohto ustanovenia snaží posilniť postavenie štátu (resp. jeho orgánov) na úkor práv jednotlivca. Na túto ústavodarnú aktivitu preto nie je možné nazerať inak, ako o snahu o reverz pozitívnych vplyvov externých právnych poriadkov na vnútroštátne postavenie jednotlivca. Len štát sa totiž ako zmluvná strana ľudskoprávnych dohovorov môže stať porušiteľom týchto medzinárodných záväzkov.

Je potrebné dodať aj výhradu k tvrdeniu, že právny stav existujúci pred prijatím ústavnej novely zostáva s ohľadom na vplyv medzinárodných záväzkov nezmenený. Na zákonnej úrovni upravené spoločenské vzťahy (napr. zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine v znení neskorších predpisov) totiž do účinnosti tejto novely museli, na základe doložky prednosti pred zákonom

---

[118] Bližšie napr. BARAK, A. *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*. Cambridge University Press, 2012.
[119] II. ÚS 128/95.
[120] II. ÚS 48/97.
[121] Tento názor bol Ústavný súdom opakovane potvrdzovaný (napr. II. ÚS 31/97, PL. ÚS 13/97, PL. ÚS 15/98, II. ÚS 10/99, I. ÚS 53/01, m. m. PL. ÚS 9/04).
[122] V PL. ÚS 21/2014 boli kontúry materiálneho jadra ústavy definované v rámci princípov demokratického a právneho štátu, vrátane princípu deľby moci a s ním súvisiacej nezávislosti súdnej moci.

(čl. 7 ods. 5, čl. 153, či čl. 154c Ústavy), explicitne ustúpiť právam jednotlivcov vyplývajúcim z medzinárodných zmlúv (napr. Dohovor o ochrane práv dieťaťa). Ak sa teda po novele Ústavy dostane do konfliktu medzinárodný záväzok so zákonnou úpravou, pričom tento záväzok bude možné interpretovať ako „pokrytý“ širokospektrálne definovanou národnou identitou, môže priamo (aj) všeobecný súd neaplikovať dovtedy priamo aplikovateľné ustanovenie medzinárodnej zmluvy a uprednostniť aplikáciu zákonného ustanovenia. To je potenciálny priamy dôsledok vyššie zmieneného reverzu vplyvov externých právnych poriadkov na vnútroštátne postavenie jednotlivca.

Novozavedené pravidlá vnútroštátnej akceptácie medzinárodných záväzkov prinášajú do aplikačnej praxe v prvom rade zásadnú právnu neistotu, čím sa vytvárajú predpoklady pre demotiváciu sudcov všeobecných súdov interpretovať vnútroštátne práva jednotlivcov vo svetle medzinárodných záväzkov SR.[123]

2.4 Kompatibilita s právom EÚ

Slovenská republika do EÚ pristúpila dobrovoľne, na základe Zmluvy o pristúpení k Európskej únii z roku 2003. Už ako plnoprávny člen EÚ, bez výhrad (tzv. opt-outov), v roku 2007 Slovenská republika odobrila zmeny zakladajúcich zmlúv v tzv. Lisabonskej zmluve. Jednou zo základných povinností, či už pri vstupe, ako aj pri zmene zakladajúcich zmlúv bolo nasledovanie práva EÚ a v ňom obsiahnutých rozhodnutí Súdneho dvora EÚ.[124] Neobstojí preto tvrdenie z dôvodovej správy, ktorá len rámcovo uvádza, že súčasti široko definovanej národnej identity (resp. národnej zvrchovanosti) nemohli byť do externej sféry nikdy delegované. Ak by tomu tak bolo, potom mali byť tieto výhrady komunikované v čase ratifikácie relevantných zmien primárneho práva.[125]

V zmysle konštantnej a mnoho desiatok rokov potvrdzovanej judikatúry Súdneho dvora EÚ nie je pôsobenie práva EÚ k dispozícii národného ústavodarcu či zákonodarcu. Bez ohľadu na to, ako má upravenú tzv. delegačnú klauzulu s ohľadom na právo EÚ ten ktorý členský štát

[123] O doterajších dôvodoch náročnosti aplikácie medzinárodných záväzkov na vnútroštátnych súdoch, ktoré budú po poslednej novele dodatočnými podmienkami ešte prehĺbené, pozri BARANÍK, K. *Ústava na hviezdnom nebi. Vzťah Ústavy Slovenskej republiky k medzinárodnému právu*. Leges, 2020, s. 213-217.

[124] Súčasťou tohto procesu bolo aj Vyhlásenie č. 17 o prednosti, ktoré síce nie je právne záväzné, ale vyjadruje, že *v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie majú zmluvy a právo prijaté Úniou na základe zmlúv prednosť pred právom členských štátov za podmienok ustanovených v uvedenej judikatúre Súdneho dvora EÚ*.

[125] Pre úplnosť je potrebné dodať, že ak mali politici, ktorí sa na dojednávaní a ratifikácii týchto medzinárodných zmlúv podieľali, pochybnosti, mohli sa v konaní čl. 125a Ústavy obrátiť s otázkou posúdenia súladu dojednaných medzinárodných zmlúv s Ústavou alebo s ústavnými zákonmi. Doteraz však tento typ konania pred ústavným súdom nebol nikdy iniciovaný.

EÚ[126], právo EÚ pôsobí v každom právnom poriadku rovnako, t. j. v zmysle pravidiel, ktoré rozvíja Súdny dvor EÚ.[127] To znamená či už ústavy upravujú prenos výkonu časti práv alebo právomocí, tieto aspekty vôbec neriešia, príp. prenechávajú transfer na všeobecnú klauzulu bez spomenutia EÚ, vnútroštátnu aplikáciu práva EÚ to neovplyvňuje.

Otázkou vzťahu Ústavy a práva EÚ opakovane implicitne a dvakrát explicitne riešil aj Ústavný súd. V doterajších rozhodnutiach sa správal vždy eurokonformne. V PL. ÚS 3/09 a PL. ÚS 10/14 bola akceptovaná aplikačná prednosť práva EÚ, implicitne aj pred slovenským ústavným právom. V odôvodneniach týchto rozhodnutí bolo odkázané na relevantné ustanovenia zakladajúcich zmlúv (najmä čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ [„ZFEÚ"] či čl. 51 Charty základných práv EÚ) a na základné rozhodnutia Súdneho dvora EÚ[128], ktoré takýto postup od členských štátov očakávajú.[129] Týmito rozhodnutiami Ústavný súd zaradil slovenský ústavný poriadok medzi tzv. europriateľské právne poriadky. Nové pasáže čl. 7 Ústavy išiel ústavodarca proti tomuto trendu. Tým nabáda Ústavný súd, aby svoju doterajšiu doktrínu prehodnotil.

2.5 Kompatibilita s existujúcimi medzinárodnými záväzkami

Nová verzia čl. 7 taktiež nabáda na prelomenie doterajšej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu vo vzťahu k ľudskoprávnej ochrane. Dôvodová správa sa k všetkým medzinárodným záväzkom SR vyjadruje len v dvoch odsekoch. Pritom selektívne cituje dlho prekonané rozhodnutie Ústavného súdu z roku 1999 (II. ÚS 91/1999), ktoré pripísalo medzinárodným zmluvám podústavný charakter. Predmetné uznesenie sa však vzťahovalo k dnes už zrušenému čl. 11 Ústavy a bolo prijaté ešte pred tým, ako sa v roku 2001 Ústava otvorila medzinárodným vplyvom.

Na druhej strane však dôvodová správa úplne očividne opomína tisícky rozhodnutí Ústavného súdu, počnúc PL. ÚS 44/03, v ktorom bolo konštatované, že „*článok 1 ods. 2 ústavy sa týka všetkých medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky bez ohľadu na ich obsah a*

---

[126] Pre rozličné prístupy členských štátov k akceptovaniu práva EÚ vo svojich právnych poriadkoch pozri napr. HOFFMEISTER, F. *Constitutional Implications of EU Membership: A View from the Commission*. IN: Croatian Yearbook of European Law and Policy, 2007, roč. 3, č. 1, s. 75-77.

[127] Súdny dvor EÚ aplikáciu práva EÚ aplikačne nadradil nad vnútroštátne normy členských štátov, a to bez ohľadu na ich právnu silu (rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci Internationale Handelsgesellschaft C-11/70 ECLI:EU:C:1970:114; rozsudok vo veci č. Simmenthal II 106/77 ECLI:EU:C:1978:49).

[128] Najmä rozsudok vo veci Costa/ENEL č. 6/64 ECLI:EU:C:1964:66; rozsudok vo veci č. Simmenthal II 106/77 ECLI:EU:C:1978:49; rozsudok vo veci Åklagaren proti Hans Åkerberg Fransson C-617/10 ECLI:EU:C:2013:105.

[129] Pre detailnejšiu analýzu pozri bližšie VIKARSKÁ, Z., BARANÍK, K. *Slovakia. From Constitutional Enthusiasm to Constitutional Blindness*. IN: National Constitutions and EU Integration (eds., Griller, Papadopoulou and Puff), Hart Publishing, 2022, 2022, s. 717 – 721.

ustanovuje povinnosť ich plnenia...“. Následne v aplikačnej praxi pri interpretácii ústavného textu takmer každý deň nasledoval rozhodnutia ESĽP. V PL. ÚS 15/2020 uviedol, *„že ústavný súd štandardne vykladá ústavu s prihliadnutím na medzinárodné právo. Vychádza pritom jednak z čl. 1 ods. 2 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky (PL. ÚS 8/2016, bod 100). Ústavný súd konštantne judikuje, že základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00, PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 24/2014). Ústavný súd tak vždy, pokiaľ to ústava svojím znením nevylučovala, prihliadal pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd ustanovených v ústave aj na znenie týchto zmlúv a príslušnú judikatúru k nim sa vzťahujúcu....“*

Otázku možnej retroaktivity, t. j. jednostranné prehodnotenie už uzavretých medzinárodných zmlúv pomocou novozavedenej optiky národnej identity, novela rieši len už spomenutým interpretačným pravidlom čl. 7 ods. 7 Ústavy. Ten si explicitne nárokuje na interpretačnú prednosť pred všetkými medzinárodnými záväzkami SR, a to bez ohľadu na právny režim, do ktorého tieto záväzky spadajú. Takýto prístup priamo implikuje retroaktívnu interpretačnú prednosť ustanovenia a potenciálne nerešpektovanie, príp. potrebné renegociovanie medzinárodných záväzkov. To sú dopady, pred ktorými varovala aj Benátska komisia vo nedávnom naliehavom stanovisku.[130] To, že ústavodarca mal v úmysle spochybniť už existujúce medzinárodné záväzky je očividné aj z dôvodovej správy, v ktorej sa uvádza, že interpretačný význam odseku 7 „*je dôležitý aj vo vzťahu k potenciálnemu či už existujúcemu aktivizmu medzinárodných súdov a inštitúcií zasahujúcemu do výlučných právomocí národných štátov, respektíve práv, ktorých výkon nebol prenesený na medzinárodné inštitúcie*“.

Výhradu novozavedenej národnej identity samozrejme v čase ratifikácie akýchkoľvek medzinárodných zmlúv Slovenská republika nekomunikovala. A preto sú takéto dodatočné vnútroštátne výhrady k už existujúcim medzinárodným záväzkom popretím už spomenutého čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, ako aj čl. 1 ods. 2 Ústavy.[131] To, že toto ustanovenie útočí na podstatu čl. 1 ods. 2 Ústavy, predstavujúce základný princíp slovenského

---

[130] *Slovak Republic - Urgent Opinion on the draft amendments to the Constitution*, s. 10-11. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/slovak-republic-venice-commission-issues-urgent-opinion-on-the-draft-amendments-to-the-constitution>

[131] Podobne aj Pripomienky k návrhu zákona, ktorým sa mení Ústava Slovenskej republiky od Osobitných spravodajcov OSN pre právo na vzdelanie; právo na najvyššiu dosiahnuteľnú úroveň fyzického a duševného zdravia; právo na súkromie. Dostupné z: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=30299>

právneho poriadku[132], významne znižuje relevantnosť použitia interpretačného pravidla *lex specialis*. Taktiež nie je možne, aby čl. 7 ods. 7 Ústavy odvrátil prípadné porušenia medzinárodného práva vyplývajúce z nerešpektovania uzavretých medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná.

3 NADNÁRODNÉ ASPEKTY

Termín identita v celoštátnom ponímaní[133] nie je vôbec častou súčasťou ústav členských štátov EÚ. Do zavedenia národnej identity v Ústave neobsahovalo zmienku o identite 23 z 27 ústav členských štátov. Nájdeme ju však v ústavách Chorvátska (odkaz na tisícročnú identitu Chorvátska a identitu Chorvátskeho štátu v Preambule); Lotyšska (identita Lotyšska prepojená s európskym kultúrnym priestorom v Preambule); Poľska (v čl. 6 garantovaný rovnaký prístup jednotlivcov ku kultúrnym statkom, ktoré sú zdrojom národnej identity); a napokon Maďarska (ustanovenie D[134] a ustanovenie čl. R písm. a)[135]. V roku 2018 zavedený čl. R písm. a) maďarskej ústavy sa asi najviac približuje konceptu národnej identity, ktorú zvolil slovenský ústavodarca. Ani takéto ustanovenie však explicitne neadresuje maďarské medzinárodné záväzky tak, ako to robí nové znenie čl. 7 Ústavy.

Na základe uvedeného možno uviesť, že napriek aktuálnej popularite sa v ústavnom texte odkazy na identitu nachádzajú len veľmi zriedka. Slovenský ústavodarca sa pri zavedení pojmu národná identita do čl. 7 Ústavy z komparatívneho hľadiska v ústavodarnom procese nemal o čo oprieť. Z dôvodovej správy vyplýva, že si to prekladateľ uvedomoval, keďže pri odôvodňovaní potreby národnej identity v slovenskom ústavnom poriadku odkázal len na „rezistentné“ rozhodnutia ústavných súdov iných členských štátov. Porovnateľná formulácia identitnej výhrady v ústavách ostatných členských štátov totiž neexistuje.[136]

---

[132] Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z. uviedla, že: „*V článku 1 sa doterajší text označuje ako odsek 1 a pridáva sa nový odsek 2. V odseku sa zavádza nový ústavný princíp, ktorým Slovenská republika deklaruje, že je krajinou, ktorá uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá (zásady) medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy ktorými je viazaná a svoje ďalšie medzinárodné záväzky*.“

[133] Viacero členských štátov EÚ má v ústavách spomenutú osobnú identitu ako zdroj základných práv, resp. priestoru individuálnej nedotknuteľnosti (napr. Poľsko či Portugalsko). Ústavy niektorých členských štátov o identite hovoria v súvislosti s ochranou práv národnostných menšinových skupín (napr. Maďarsko v čl. XXIX). V čl. 6 svojej ústavy Portugalsko odkazuje na snahu o posilňovanie európskej identity.

[134] *Majúc na pamäti, že existuje jeden jediný maďarský národ, ktorý patrí k sebe, Maďarsko preberá zodpovednosť za osud Maďarov žijúcich za svojimi hranicami a bude napomáhať prežitiu a rozvoju ich komunít; bude podporovať ich úsilie o zachovanie maďarskej identity, uplatňovanie ich individuálnych a kolektívnych práv, vytváranie ich komunitných samospráv a ich prosperitu v rodných krajinách, ako aj podporovať ich vzájomnú spoluprácu a spoluprácu s Maďarskom.*

[135] *Ochrana ústavnej identity a kresťanskej kultúry Maďarska je povinnosťou všetkých orgánov štátu. Na ochranu ústavnej identity existuje nezávislý orgán zriadený kardinálnym zákonom.*

[136] Snáď len s výnimkou maďarských protieurópskych a „identitných“ ústavných noviel.

Argument identity ako ochrany národného ústavného poriadku je konštruktom interpretačnej činnosti ústavných súdov, nie výsledkom rozhodnutia politických mocí na ústavnom texte. Počiatky tejto argumentácie s ohľadom európsku integráciu možno datovať do čias doktríny „*controlimiti*“. Týmto argumentom sa ústavné súdy Talianska a Nemecka ohradili proti absolútnemu primátu práva EÚ, ktorým by mohli byť zasiahnuté základné štruktúry ich ústavných poriadkov.[137] Teória „*controlimiti*“ formulujúca určité krajné výnimky prednosti práva EÚ našla následne medzi ďalšími ústavnými súdmi členských štátov pomerne silnú odozvu.[138] Išlo o prvú relevantnú, hoc stále hypotetickú výhradu, v ktorej sa identita spomenula ako argument proti bezpodmienečnému primátu práva EÚ.

V ďalších „rezistentných“ rozhodnutiach ústavné súdy členských štátov počas mnohých dekád objasňovali hraničné situácie, v ktorých by národné právne poriadky neakceptovali „výkladový diktát“ Súdneho dvora EÚ. Podstatou týchto argumentov bola deklarácia originálnej delegačnej autority, ktorá pri vnútroštátnej akceptácii práva EÚ zostáva v národných ústavách.[139] Spočíva na premise, že národné ústavy, nie špecifický (autonómny) charakter zabezpečuje právu EÚ jeho vnútroštátnu prednostnú aplikáciu. Pri tom boli sformulované hypotetické situácie, v ktorých by ústavné súdy vo svojich ústavných poriadkoch nerešpektovali nadradené postavenie práva EÚ. To je samozrejme v rozpore s očakávaniami Súdneho dvora EÚ. Ako už bolo uvedené, otázka prednosti práva EÚ zostáva pozitívno-právne neuzavretá, keďže dodnes nebola jeho prednosť potvrdená v záväzných častiach primárneho práva. Hlavnou metódou, ktorou sa doteraz riešili potenciálne konflikty medzi ústavnými poriadkami a právom EÚ boli preto súdne dialógy. Relevantnosť ochrany niektorých základných hodnôt ústavných poriadkov bola aj na základe pokračujúcej súdnej diskusie potvrdená zmienkou o národných identitách členských štátov v čl. 4 ods. 2 Zmluvy o EÚ („ZEÚ“).

Súdny dvor EÚ sa k výhrade národnej identity členských štátov vyjadroval mnohokrát. Zväčša ju vykladal len veľmi úzko.[140] Rešpekt k národnej identite zo strany Súdneho dvora EÚ

---

[137] Teória *controlimiti*, resp. teória existencie ústavných limitov, ktorú pri aplikácii práva EÚ vytvárajú ústavné poriadky svojimi základnými princípmi bola započatá rozhodnutím Spolkového ústavného súdu vo veci BVerfG, BvL 52/71 Solange I, (BVerfG 37, 271= NJW 1971, 2176) a rozhodnutím Ústavného súdu Talianska vo veci Frontini v. Ministero delle Finanze, Prípad 183, [1974].

[138] CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law: Text, Cases and Materials, 8th Edition, Oxford University Press*, 2024, s. 310.

[139] WALKER, N. *Late Sovereignty in the European Union*, IN: Sovereignty in Transition, (ed., Walker), Hart, Oxford, 2006, s. 21

[140] Napr. rozsudok vo veci Omega Spielhallen C-36/02 ECLI:EU:C:2004:614; rozsudok vo veci Sayn-Wittgensteyn C-208/09 ECLI:EU:C:2010:806; rozsudok vo veci Stefano Melloni C-399/11 ECLI:EU:C:2013:107; rozsudok vo veci Maďarsko v. Európsky parlament a Rada EÚ C-156/21 ECLI:EU:C:2022:97.

bolo možné dosiahnuť argumentáciou, za podmienok, keď národná identita neohrozuje základné princípy práva EÚ vyjadrené predovšetkým v čl. 2 ZEÚ[141], ako ani povinnosť lojálnej spolupráce podľa čl. 4 ods. 3 ZEÚ. Inými slovami, národná identita môže byť na úrovni práva EÚ zohľadnená len vtedy, ak sa pri jej domáhaní rešpektujú pravidlá práva EÚ.[142]

Súdny dvor EÚ taktiež objasnil ako majú pri pochybnosti o súlade práva EÚ s vnútroštátnym výkladom ústavnej identity postupovať vnútroštátne všeobecné súdy.[143] Uviedol, že národný výklad ústavnej identity nemôže všeobecným súdom brániť iniciovať súdny dialóg, t. j. uplatniť postup podľa čl. 267 ZFEÚ. Osobitne to platí v situáciách, ak by národná ústavná interpretácia s odkazom na národnú identitu bránila vyhovieť rozsudku Súdneho dvora EÚ. Vtedy sa národný súd môže na Súdny dvor EÚ obrátiť s prejudiciálnou otázkou, aby v zmysle čl. 4 ods. 2 ZEÚ overil, či povinnosť vyplývajúca z práva Únie neporušuje národnú identitu členského štátu.[144]

S ohľadom na ústavné súdy, Súdny dvor dodal, že ak sa „*ústavný súd členského štátu domnieva, že ustanovenie sekundárneho práva, tak ako ho vykladá Súdny dvor, porušuje povinnosť rešpektovať národnú identitu tohto členského štátu, tento ústavný súd musí prerušiť konanie a predložiť Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, aby Súdny dvor posúdil platnosť tohto ustanovenia z hľadiska článku 4 ods. 2 ZEÚ, pretože len Súdny dvor má právomoc vyhlásiť akt Únie za neplatný*“[145].

Ani ústavný súd členského štátu teda nemôže platne rozhodnúť, že Súdny dvor EÚ vydaním rozsudku konal nad rámec zverenej právomoci. Zmysel prejudiciálneho konania podľa čl. 267 ZFEÚ je medzi Súdnym dvorom a súdmi členských štátov nastoliť dialóg, aby sa zabezpečil jednotný výklad práva Únie, jeho súdržnosť, plný účinok, autonómia a jeho špecifický charakter. Z toho vyplýva, že Súdny dvor EÚ vylúčil, aby členské štáty, resp. ich štátne orgány jednostranne interpretovali pojem ústavnej identita spôsobom, ktorým by sa vyhli implementácii rozhodnutí Súdneho dvora EÚ alebo iných záväzkov vyplývajúcich z práva EÚ.

---

[141] „*Hodnoty, ktoré obsahuje článok 2 ZEÚ, určili a zdieľajú členské štáty. Definujú samotnú identitu Únie ako spoločného právneho poriadku. Únia teda musí byť schopná obhajovať tieto hodnoty v medziach svojich právomocí, ktoré jej priznávajú Zmluvy*“ (bod 127 rozsudok vo veci Maďarsko v. Európsky parlament a Rada EÚ C-156/21 ECLI:EU:C:2022:97).

[142] SCHNETTGER, A. *Article 4(2) TEU as a Vehicle for National Constitutional Identity in the Shared European Legal System*. IN: Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism (eds., Calliess and Van der Schyff), Cambridge University Press, 2019, s. 19.

[143] Rozsudok vo veci RS C-430/2011 ECLI:EU:C:2022:99.

[144] Rozsudok vo veci RS C-430/2011, body 66-69.

[145] Rozsudok vo veci RS C-430/2011, bod 71.

Ako už bolo vyššie uvedené Ústavný súd, nezávislý orgán ochrany ústavnosti (čl. 124 Ústavy), doteraz nemal ambíciu negatívne sa vymedzovať vo vzťahu k účinkom práva EÚ. Vo svojej doterajšej rozhodovacej činnosti rozhodoval proeurópsky a promedzinárodne. Ústavodarca sa ho výhradou národnej identity snaží „dotlačiť" do výhrad voči externým vplyvom, ktoré, ak by Ústavný súd uznal za vhodné, mohol sformulovať aj bez toho, aby ho na to explicitne vyzýval ústavodarca. Teda obdobne ako to urobili iné ústavné súdy členských štátov, na ktoré predkladateľ ústavnej novely odkázal v dôvodovej správe.

O tom, že Ústavný súd je ochotný sa na ochranu ústavnosti postaviť aj bez špecifickej ústavnej delegácie potvrdil v PL. ÚS 21/2014. V tomto rozhodnutí sa priamo vymedzil proti ústavodarcovi. Paradoxne tak vyznieva skutočnosť, že ústavodarca Ústavný súd oprávňuje, resp. možno až motivuje, aby paralyzoval časti vplyvov externých právnych poriadkov, ak by tieto narúšali koncept národnej identity. Súčasne však čl. 125 ods. 4 Ústavy limituje Ústavný súd, aby konštatoval, že sám ústavodarca v ústavodarnom procese pochybil. Vágne definovanou národnou identitou tak možno ústavodarca nevedomky do rúk Ústavnému súdu vložil ďalší argument proti svojim vlastným ústavným prešľapom.[146] V konečnom dôsledku, ak by mal Ústavný súd chrániť národnú identitu s ohľadom na externé vplyvy, mal by dopustiť, aby sa národná identita mohla deštruovať „interne"?

Z rozhodovacej činnosti vyplýva, že Ústavný súd považoval za doteraz väčšiu hrozbu pre slovenský ústavný poriadok ústavodarcu ako účinky práva EÚ alebo platných medzinárodných záväzkov. Proti dojednávaniu neústavných medzinárodných záväzkov či ich plneniu existuje množstvo (národných či nadnárodných) poistných mechanizmov. Na druhej strane história ukazuje, že ústavodarná právomoc sa v Národnej rade uplatňovala ako čistokrvný politický kalkul, často bez rešpektu k základným hodnotám. Ústavný súd pri takomto spôsobe výkonu ústavodarnej moci deklaroval, že v prípadoch „*narušenia materiálneho jadra ústavy s intenzitou meniacou charakter SR ako demokratického a právneho štátu*" nebude princípom legality (čl. 2 ods. 2 a čl. 125 ods. 4 Ústavy) a ochranu základnému zákonu štátu zabezpečí.[147]

[146] Popularizácia konceptu identity je predovšetkým „príbehom" o posilňovaní národného ústavného súdnictva, a to nielen na úkor nadnárodných integrácií, ale aj (vnútroštátnych) politických mocí (POLZIN, M. Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law. IN: International Journal of Constitutional Law, 2019, roč. 14, č. 2, s. 411-438).
[147] PL. ÚS 8/2022, body 21-33.

4 ZÁVER

Zakotvenie národnej identity do ústavy možno vnímať ako súčasť širšieho trendu politických stratégii, v ktorých sa ústavné koncepty používajú ako politické zbrane na mobilizáciu voličstva proti „externým nepriateľom“.[148] Posledná ústavná novela v tomto smere spĺňa znaky tzv. deštruktívneho konfliktu, ktorý je charakteristický absenciou snahy o dialóg medzi národnými a inštitúciami EÚ pri určovaní vzťahu medzi právom EÚ a národným ústavným poriadkom.[149]

Argument ústavnej identity ako limit európskej integrácie je však na úrovní EÚ dlhodobo vnímaný.[150] Na rozdiel od konfliktného prístupu, ktorý demonštroval slovenský ústavodarca, sa národná identita v rozhodnutiach Súdneho dvora EÚ rešpektuje, ak je jej existencia výzvou na dialóg.[151] Na dialóg, t. j. konštruktívnu intersystémovú diskusiu vyzýva Súdny dvor EÚ dlhodobo.[152] Vyplýva z neho požiadavka, aby sa spôsob uplatnenia národnej identity objasnil pomocou národne špecifických dôvodov nevyhnutných pre ochranu fundamentálnych hodnôt. Jednostranné politické rozhodnutie o zavedení ústavnej klauzuly národnej identity síce možno spĺňa vnútroštátnu (formalistickú) predstavu o argumente ústavnej relevancie, no rozhodne nemôže byť sám o sebe dôvodom pre nerešpektovanie princípu prednosti práva EÚ.

S ohľadom na vnútroštátny politický zápas však otázka národnej identity ponúka úplne iný náhľad. Ten bol zrejme primárnym dôvodom, pre ktorý v slovenských podmienkach politická moc naštrbila vzťah potvrdený nielen viacerými ústavnými zmenami, jediným platným referendom, konštante nasledovaný súdnymi inštanciami všetkých stupňov, vrátane Ústavného súdu, verejnou mienkou, ale aj deklaráciami samotných vrcholných politických reprezentantov štátu. Napriek tomu, že sa možno na vzťahu slovenského právneho poriadku a práva EÚ „na povrchu“ nič nezmení, táto ústavná novela vysiela zásadný politický signál.[153]

A pritom na úpravu vzťahov medzi slovenským ústavným poriadkom a externými právnymi poriadkami by postačilo, aby sa tieto vzťahy na ústavnej rovine riadili výlučne čl. 1

---

[148] CASTILLO-ORTIZ, P., MARTINICO, G.: *Not only Fico: Mobilising National Constitutional Law against EU Primacy*, EU Law Live, 15/10/2025, Dostupné z: <https://eulawlive.com/op-ed-not-only-fico-mobilising-national-constitutional-law-against-eu-primacy>

[149] MAES, CH. *The notion of constitutional identity and its role in European integration.* European Parliament, 2024, s. 69.

[150] SCHOLTES, J. *The Abuse of Constitutional Identity in the European Union*. Oxford University Press, 2023, s. 21.

[151] Rozsudok vo veci M.A.S. a M.B. C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936´z 5.12.2017 (Taricco II), v ktorom Súdny dvor rozhodol prípad s prihliadnutím na národný ústavný princíp.

[152] MAES, CH. *The notion of constitutional identity and its role in European integration*. European Parliament, 2024, s. 21.

[153] STEUER, M.: *No Skyfall: The Twenty-Third Amendment to the Slovak Constitution*, VerfBlog, Dostupné z : <https://verfassungsblog.de/slovakia-constitutional-amendment>

Ústavy. Ten bol vždy základným „kľúčom“ pre ústavnú interpretáciu. Zahŕňa kontúry materiálneho jadra Ústavy, ochranu zvrchovanosti, zákaz viazania sa na akékoľvek ideológie či náboženstvá a súčasne deklaruje rešpekt k slovenským medzinárodným záväzkom, ako aj zásadám medzinárodného práva. Tieto hodnoty predstavujú piliere demokratického a právneho štátu a súčasne orgánom aplikácie práva, predovšetkým všeobecným súdom a Ústavnému súdu, ponúkajú dostatočnú flexibilitu na to, aby vo svojej každodennej rozhodovacej činnosti napĺňali ašpiráciu demokratického a právneho štátu, ku ktorému Slovenská republika vzhliada od svojho vzniku.

Použitá literatúra:

- BARANÍK, K.: *Ústava na hviezdnom nebi. Vzťah Ústavy Slovenskej republiky k medzinárodnému právu.* Praha: Leges, 2020.
- BARANÍK, K.: *Limity výkonu ústavodarnej moci v Slovenskej* republike (habilitačná prednáška). IN: *Právny obzor*, 2021, roč. 104, č. 1, s. 3-25.
- CASTILLO-ORTIZ, P., MARTINICO, G.: Not only Fico: Mobilising National Constitutional Law against EU Primacy, EU Law Live, 15/10/2025, Dostupné z: <https://eulawlive.com/op-ed-not-only-fico-mobilising-national-constitutional-law-against-eu-primacy>
- CRAIG, P., DE BÚRCA, G.: *EU Law: Text, Cases and Materials, 8th Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2024.
- FABBRINI, F., SAJÓ, A.: *The Dangers of Constitutional Identity*. IN: European Law Journal, 2019, roč. 25, s. 457-473.
- FARAGUNA, P.: *Constitutional Identity in the EU - A Shield or a Sword?* IN: German Law Journal, 2017, roč. 18, s. 1617-1640.
- HOFFMEISTER, F.*: Constitutional Implications of EU Membership: A View from the Commission.* IN: Croatian Yearbook of European Law and Policy, 2007, roč. 3, č. 1, s. 59-97.
- ĽALÍK, T.: *Vplyv judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva na rozvoj ľudských práv v Slovenskej republike*. IN: Justičná revue, 2009, roč. 61, č. 12, s. 1305-1324.
- MAES, CH.: *The notion of constitutional identity and its role in European integration*. Brussels: European Parliament, 2024.
- OROSZ, L. SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021.

- OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. (ústavné orgány)*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022.
- PERJU, V. *Identity Federalism in Europe and the United States*. IN: Vanderbilt Journal of Transnational Law, 2007, roč. 53, s. 207-273.
- ROSENFELD, M., SÁJO, A. (eds*.) The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- ROZNAI, Y. *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- SCHOLTES, J. *The Abuse of Constitutional Identity in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2023.
- SCHNETTGER, A. *Article 4(2) TEU as a Vehicle for National Constitutional Identity in the Shared European Legal System*. IN: Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism (eds., Calliess and Van der Schyff), Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- STEUER, M.: *No Skyfall: The Twenty-Third Amendment to the Slovak Constitution*, VerfBlog, Dostupné z : <https://verfassungsblog.de/slovakia-constitutional-amendment>
- VIKARSKÁ, Z., BARANÍK, K.: *Slovakia. From Constitutional Enthusiasm to Constitutional Blindness*. IN: National Constitutions and EU Integration (eds., Griller, Papadopoulou and Puff), Oxford: Hart Publishing, 2022, s. 699-726.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Kamil Baraník, PhD., LL.M.
kamil.baranik@europarl.europa.eu
Európsky parlament
Square de Meeûs 8
1000 Ixelles (Brusel)
Belgicko

SPOR O IDENTITU V NOVELE ÚSTAVY: HROZBA ALEBO LEGITÍMNA VEC?

prof. JUDr. Tomáš Ľalík, PhD.[154]

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The paper analyses the concept of national identity after the approval of the Constitutional Amendment No. 255/2025 Coll. In the first part, the author reflects on the origin of identity and claims that it comes from the very concepts of politics, democracy and statehood. In the following parts, the article discusses the functions of constitutional identity and the nature of national identity expressed in Art. 7, para. 6 and 7 of the Constitution, including in the context of EU law. An equally important part of the article is the discussion of the supremacy of the Constitution. Finally, the author argues with some expressions of criticism that have been voiced in the public sphere against the amendment.

Abstrakt: Predmetný článok podrobne analyzuje koncept národnej identity po schválení ústavného zákona č. 255/2025 Z.z. V prvej časti sa autor zamýšľa nad pôvodom identity a tvrdí, že tá pochádza zo samotných konceptov politiky, demokracie a štátnosti. V ďalších častiach článok pojednáva o funkciách ústavnej identity a o povahe národnej identity vyjadrenej v čl. 7 ods. 6 a 7 ústavy a to aj v kontexte práva EÚ. Nemenej dôležitou časťou článku je diskusia o nadradenosti ústavy. A nakoniec autor polemizuje s niektorými prejavmi kritiky, ktoré voči novele ústavy odzneli vo verejnom priestore.

Keywords: constitution, national identity, constitutional identity, constitutional amendment No 255/2025 Coll., critique

Kľúčové slová: ústava, národná identita, ústavná identita, ústavný zákon č. 255/2025 Z. z., kritika

[154] Tento článok bol vypracovaný za podpory projektu VEGA č. 1/0746/26 s názvom „Meniaci sa vzťah ústavného práva členských štátov voči právu Európskej únie.“

1 ÚVOD

Nedávno schválená novela ústavy č. 255/2025 Z.z. týkajúca sa určenia národnej identity a ďalších kultúrno-etických otázok vyvolala kontroverziu. Viacerí právnici verejne k novele vystúpili, pričom návrh bol predmetom kritiky, ale aj schvaľovania. Diskusia o ústavnej či národnej identite pritom už niekoľko rokov prebieha nielen v európskom právnickom priestore. Spôsobilo ju niekoľko faktorov: rozmáhajúca sa globalizácia, zužujúca sa suverenita štátov, znenie čl. 4 ods. 2 ZEÚ, ktoré vyžaduje od inštitúcií EÚ rešpekt k národnej identite členov či viaceré rozhodnutia ústavných súdov, ktoré s národnou a ústavnou identitou operovali pri určovaní vplyvu nadnárodného práva na vnútroštátny právny poriadok.

V tomto príspevku nadviažem na niektoré argumenty z európskeho a globálneho priestoru a budem tieto poznatky konfrontovať so slovenskou diskusiou k novele ústavy. Článok sa člení do niekoľkých častí, ktoré môžeme ďalej rozdeliť na všeobecné a konkrétne. Vo všeobecných častiach poukážem na vzťah medzi štátom, demokraciou a identitou ako aj popíšem ústavnú identitu ako koncept vrátane jej funkcií. Tieto časti sú zamerané viac na teoretické rozpracovanie identity.

V rámci konkrétnych častí článku, ktoré sa zaoberajú národnou identitou v slovenských podmienkach, sa venujem vzťahu medzi identitou vo vzťahu k právu EÚ ako aj povahe identity v čl. 7 ods. 6 a 7 ústavy. Neopomínam ani otázku nadradenosti slovenskej ústavy a nakoniec sa osobitne venujem kritike, ktorá zaznela voči návrhu novely ústavy. Záverom poznatky zosumarizujem.

2 ODKIAĽ SA BERIE IDENTITA?

Problematika identity súvisí v prvom rade so samotnou demokraciou. Môžeme si všimnúť, že spojenie prebieha na dvoch úrovniach: politickej a štátotvornej. Otázka identity je nielen súčasťou politiky a politického súperenia, ale aj kultúrnym prvkom každého národa.

Typickým znakom skutočnej demokratickej politiky je podľa belgickej filozofky Ch. Mouffe existencia antagonizujúcich konfliktov. Ide o nezmieriteľný konflikt, ktorý začína vznikať, keď vzťah my a oni chápaný doteraz ako jednoduchý rozdiel, sa mení na existencionálny rozdiel medzi priateľom a nepriateľom. Od tohto momentu sa spor stáva antagonistickým a politickým. Ak kolektívna identita môže byť budovaná len rozdelením na my a oni, je jasné, že za určitých okolností sa konflikt zmení na antagonistický vzťah. Tie nemajú racionálne riešenia, na rozdiel od konfliktov v liberalizme, ktoré sa majú podľa

liberálnych teórií riešiť konsenzom.[155] Najväčším ohrozením demokracie je popieranie neodstrániteľnosti antagonizmu a snaha o univerzálny a racionálny konsenzus. Táto snaha o odstránenie konfliktu vedie ku nepoznateľnej nadvláde, ktorá je skrytá za odkazmi racionality a čo sa často v liberálnej teórii deje, nezmazateľné hranice a vylúčenia maskuje pomocou zdania neutrality či technického riešenia.[156] Antagonizmus však nemôže byť nikdy eliminovaný a vytvára vždy prítomnú možnosť v politike.[157] Neutralizácia štátu a vytvorenie apolitického systému je nemožné dosiahnuť.

Práve radikálne rozdelenie na priateľa/nepriateľa umožňuje existenciu politiky. Autori sa rozchádzajú v názore na to, na koho sa zamerať. Zatiaľ čo napríklad C. Schmitt a jeho komentátori zastávajú názor, že identita sa primárne formuje v rámci určitej komunity a dôraz sa kladie na „my".[158] Iní autori zastávajú názor, že demokrati najprv definujú nepriateľa a až vo vzťahu k nemu dokážu definovať svoju identitu (Ch. Mouffe).

Konflikty v demokracii vedú určité skupiny k vytvoreniu nepriateľa a časom vytvárajú identitu bez ohľadu na existujúci (liberálny) konsenzus. Táto skutočnosť sa spája s pocitom rozčarovania a nedostatkom skutočnej demokracie, ktoré v liberalizme existujú. Vytvorenie identity a existencionálneho rozdelenia na my a oni je poistným ventilom demokracie.

Okrem politiky, je identita spojená s demokraciou. Demokracia je založená na rovnosti občanov a ich schopnosti sa kolektívne odčleniť od iných podobných skupín. V tomto ponímaní je identita národa/štátu reflexiou individuálnej identity. Tá je tvorená na jednej strane podobnosťou (sameness) a na druhej individuálnosťou (osobitosťou; samehood). P. Ricoeur zdôrazňoval, že identita jednotlivca je vytváraná práve týmito dvoma osami: som rovnakou osobou ako minulý týždeň, pretože môj odraz v zrkadle je rovnaký (podobnosť). Táto podobnosť ale neznamená, že dospelý, ktorým som sa stal, je rovnaká bytosť (individualita) voči pubertiakovi, ktorým som kedysi bol. V prípade pubertiaka, je to skúsenosť nadobudnutá individuálnosťou, ktorá zodpovedá identifikácii, kým som niekedy bol, ale s kým už mám spoločné len veľmi málo (ak vôbec).[159] A tak je to aj s národom.

Ako tvrdí J. H. Weiler štátnosť (*nationhood*) zahŕňa na celospoločenskej úrovni vytváranie hraníc v rámci ktorých bude národ definovaný a oddelený od iných. Existuje

---

[155] K tomu por. HABERMAS, J.: *Between Facts and Norms.* Cambridge: MIT Press, 1996, s. 60-72.
[156] Aj keď jedným dychom treba dodať, že súčasná koncepcia liberalizmu sa už na liberalizmus nehrá. V prípade hodnôt pre liberalizmus kľúčových (napr. rovnosť či autonómia), je liberalizmus militantný; por. CHARVET, J. – KACZYNSKA-NAY, E.: *The Liberal Project and Human Rights. The Theory and Practice of a New World Order.* Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 11.
[157] MOUFFE, Ch.: *Paradox of Democracy*. Londýn: Verso, 2000, s. 12-13 a 22.
[158] SCHMITT, C.: *The Concept of the Political*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.
[159] RICOEUR, P.: *Soi-même comme un autre*. Paríž: Seuil, 1990.

nekonečné množstvo kategórií delení: jazykové, etnické, náboženské, kultúrne atď. Vytváranie hraníc je konštitutívny akt, ktorým sa rozhoduje, že niektoré hranice sú dôležitejšie ako iné pre pocit spolupatričnosti ako aj pre originálny prospech pre národ. Na individuálnej úrovni patriť znamená hranicu: ty patríš, pretože ostatní nie.[160]

Podľa J.H. Weilera sú za vyjadrením štátnosti dve hlboké ľudské hodnoty: spolupatričnosť (*belongingness*) a originalita. Originalita znamená, že štát so svojimi nekonečnými špecifikami a tým, že koexistuje s inými štátmi je prostriedkom pre realizáciu ľudského potenciálu originálnymi spôsobmi. Bez nich by ľudstvo bolo chudobnejšie, a preto je dôležité ich kultivovať. Avšak pre účel článku je dôležitejší pojem spolupatričnosti.

Spolupatričnosť je inherentná štátnosti, štátnosť je formou toho, že niekde patrím. Štátnosť nie je prostriedkom pre získanie spolupatričnosti, ale je samotnou spolupatričnosťou. Ide o spolupatričnosť, aká je ľudskej skúsenosti známa tisícročia a existuje vo formách rodiny alebo kmeňa. Súčasťou je základ pre spoločenskú interakciu. Avšak interakcia nestačí. Spolupatričnosť znamená miesto, spoločenský domov.

J. Weiler ďalej hovorí, že spolupatričnosť je na jednej strane podobná a na druhej nepodobná väzbám, ktoré existujú v rodine či kmeni. Podobnosť je daná tým, že spolupatričnosť znamená pre tých pochádzajúcich z konkrétneho štátu akceptovanie a prináležitosť nezávisle od svojho výkonu a úspechov. Patrím len tým, že existujem. A tu leží podľa Weilera silná príťažlivosť - spolupatričnosť je štítom voči existencionálnej osamelosti. Sila prináležitosti môže byť drámou a neuveriteľnosťou svojich opozít: izolácia, samota alebo exkomunikácia.

Ale štátnosť presahuje rodinu či kmeň z dôvodu, že poskytuje miesto aj pre tých bez rodiny či bez kmeňa. Okrem iného aj tým, že požaduje lojalitu voči ostatným, ktorá ide poza bezprostredné a prirodzené sociálne väzby.

Prináležitosť je obojstranná cesta. Nie je len pasívnou hodnotou: byť akceptovaný, ale aj aktívnou: akceptovať ostatných. Lojalita je jednou z hodnôt, ktorá prináša benefity na oboch koncoch: aj tým, čo dávajú aj tým, čo dostávajú.[161]

Oba pojmy spolupatričnosti a originality vytvárajú neopakovateľný mix každého štátu. Podľa D. Grimma je jedinečnosť budovaná na domnelej nadradenosti jedného národa nad inými, veľkými historickými epochami, úspechmi štátu vo vojnách, či prekonaním

[160] WEILER, J.H.H.: *To Be a European Citizen: Eros and Civilization*. Journal of European Public Policy, roč. 4, č. 4, 1997, s. 505.
[161] Ibid., s. 504.

existencionálnych kríz, kultúrou, náboženstvom, vedou ale aj športom.[162] Základné práva a základné hodnoty reflektujú identitu, politickú kultúru a samochápanie spoločnosti. Zachovanie týchto hodnôt znamená zachovanie politickej komunity, pričom identita vychádza z histórie a kultúry a je vyjadrená v ústave.[163]

Do tejto konštelácie by som rád zaradil aj špecifikum krajín strednej a východnej Európy a ich ústavný vývoj v 20. storočí. Tieto krajiny sa väčšinu storočia nachádzali pod de facto sovietskou okupáciou a ich suverenita bola obmedzovaná, pretože boli kolóniami. Až po roku 1990 si začali budovať svoju nezávislosť. Ako píšu autori J. Fowkes a M. Hailbronner, ak je definičným problémom koloniálneho štátu získanie nezávislosti, tak definičným problémom postkoloniálneho štátu je, ako byť nezávislý. A otázka nezávislosti je otázkou identity.[164] V prípade Slovenska sa navyše definitívne právo na sebaurčenie začalo formovať až po roku 1993 získaním samostatnosti.

3 ÚSTAVNÁ IDENTITA A JEJ FUNKCIE

Ústavná identita môže byť v ústavnom práve chápaná v dvoch základných významoch. Po prvé, ako časť ústavy, ktorá je imúnna voči fundamentálnym zmenám existujúceho ústavného poriadku. Ide o preskriptívny význam ústavnej identity. V slovenskom diskurze a v súdnej praxi sa pre takýto koncept identity zaužíval pojem materiálneho jadra ústavy, keďže slovenská ústava neobsahuje explicitnú klauzulu večnosti (s výnimkou čl. 12 ods. 1 v časti o nezrušiteľnosti práv a slobôd).[165]

Druhý význam identity spočíva v odlíšení ústavy od akejkoľvek inej ústavy. Každá ústava vyjadruje morálne záväzky konkrétnej spoločnosti. Ide o symbolický význam ústavnej identity stotožnenia sa s konkrétnym textom. Ako som uviedol skôr, spoločnosť sa líši od jedného štátu k druhému. Aj napriek silnej konvergencii ústav z titulu abstrakcie a základných hodnôt

---

[162] GRIMM, D.: *Three Meanings of Constitutional Identity and Their Prospects in the European Union*. In: de Poorter, J., van der Schyff, G., Stremler, M., De Visser, M., Leijten, I., van Oirsouw, C. (eds): European Yearbook of Constitutional Law 2022, 2023, s. 20.

[163] SCHOLTES, J.: *Abusing Constitutional Identity.* German Law Journal, roč. 22, č. 4, 2021, s. 543.

[164] FOWKES, J. - HAILBRONNER, M.: *Decolonizing Eastern Europe: A global perspective on 1989 and the world it made.* International Journal of Constitutional Law, roč. 17, č. 2, 2019, s. 500.

[165] Treba však dodať, že ústavnú identitu spomenul ústavný súd (okrem napr. disentujúceho stanoviska sudcu L. Orosza k nálezu sp. zn. PL. ÚS 24/2014) aj v náleze sp. zn. PL. ÚS 21/2014 pri odvolaní sa na tvrdenie P. Holländera o ústavnej identite, pričom identitu v zásade spojil s koncepciou materiálneho jadra (bod 55). Napr. autori M. Káčer a J. Neumann komentujúci predmetný nález rozlišujú medzi klauzulovou, jadrovou a kultúrnou identitou. K tej poslednej dodávajú, že je ďaleko najkomplexnejšia a zdôrazňujú, že ústava môže ale aj nemusí obsahovať aj kultúrnu identitu, resp. mala by obsahovať len takú kultúrnu identitu, ktorá je v súlade so samotnou ústavou; KÁČER, M. - NEUMANN, J.: *Materiálne jadro v slovenskom ústavnom práve. Doktrinálny disent proti zrušeniu sudcovských previerok*. Praha: Leges, 2019, s. 101.

(demokracia, právny štát, deľba moci), sa tie odlišujú rôznymi špecifikami, ktoré konkrétny národ či spoločnosť odlišujú od iných národov alebo spoločností, pričom sám národ si určí, ktoré sú to hodnoty ako výraz individuality.[166] Dokonca, ak je v dvoch ústavách napísané to isté, neznamená to to isté. Kultúra vytvára pole, v ktorom sa ústavy vytvárajú a kde získavajú svoj obsah.[167] Ide o legitímnu otázku z hľadiska demokracie a práva na sebaurčenie.

Ch. Mouffe tvrdí, že akákoľvek spoločenská objektivita je vytvorená aktom moci. To znamená, že táto objektivita je politická a preukazuje znaky odlišnosti - pretože každý objekt obsahuje aj niečo viac ako svoju existenciu, pričom výsledkom je, že všetko je vytvorené ako rozdielnosť.[168] Ide o symbolickú úroveň ústavnej identity - ľud majúci určitú ústavu ju považuje za vyjadrenie populárnej vôle, ako má byť regulovaná politická moc a spoločenské vzťahy. Občania sa majú identifikovať so svojou ústavou.[169]

Tieto dve identity môžu aj splývať, ako si všíma P. Faraguna. Podľa neho špecifické aspekty ústavy, ktorú ju odlišujú od ostatných ústav, môžu patriť aj k nezmeniteľnej časti. Identicky aj časť ústavy, ktorá je považovaná za formálne alebo materiálne nezmeniteľnú, môže byť osobitosťou konkrétnej ústavy, ktorá ju odlišuje od iných. Nemeniteľné časti ústavy môžu byť podobné ako nemeniteľné časti inej ústavy. Avšak osobitosti ústavy, *ex definitione*, nemajú svoju obdobu v iných ústavách.[170]

Narácie o identite nie sú banálne. Vo všeobecnosti, ak sa stav vecí nemení, identita je v spiacom režime, pretože predstavuje zbraň ťažkého kalibru. Nie je potrebné sa uchyľovať k jej použitiu, ak sa má za to, že nie je ohrozená. Avšak akonáhle sa uplatní, často jej použitie indikuje, že identita je ohrozená alebo spochybňovaná.[171]

Viacerí právni vedci prišli v zásade k dvom funkciám, ktoré plní ústavná identita - štít a meč. Aj keď ide o metafory, tie sú viac ako vhodné. Ako štít ústavná identita poskytuje ochranu pred nadnárodným právom tým, že odkazuje na osobitné črty ústavy, ktoré ju odlišujú

---

[166] H. Pitkin tvrdí, že otázka, ako sme schopní vytvoriť samých seba, je v skutočnosti spojená s odpoveďou, ako sme vytvorení našou vlastnou históriou; PITKIN, H.: *The Idea of a Constitution. Journal of Legal Education*, roč. 37, 1987, s. 169.
[167] SCHOLTES, J.: *Abusing Constitutional Identity*. German Law Journal, roč. 22, č. 4, 2021, s. 543.
[168] MOUFFE, Ch.: *Paradox of Democracy*. Londýn: Verso, 2000, s. 21.
[169] GRIMM, D.: *Three Meanings of Constitutional Identity and Their Prospects in the European Union.* In: de Poorter, J., van der Schyff, G., Stremler, M., De Visser, M., Leijten, I., van Oirsouw, C. (eds): European Yearbook of Constitutional Law 2022, 2023, s. 14.
[170] FARAGUNA, P.: *Constitutional Identity in the EU - A Shield or Sword?* German Law Journal, roč. 18, č. 7, 2017, s. 1626.
[171] GRIMM, D.: *Three Meanings of Constitutional Identity and Their Prospects in the European Union*. In: de Poorter, J., van der Schyff, G., Stremler, M., De Visser, M., Leijten, I., van Oirsouw, C. (eds): European Yearbook of Constitutional Law 2022, 2023, s. 14.

od iných ústav, resp. ústavné základy, ktoré sú nemeniteľné. Cieľom je proces nadnárodného práva nasmerovať k preferovanému ústavnému riešeniu.

Štít môže byť mäkký alebo tvrdý. Mäkký štít znamená prinútiť inštitúcie EÚ (alebo Rady Európy), aby viac konštitucionalizovali európske právo. Spomínanými prípadmi sú známe rozhodnutia ústavných súdov Nemecka (Solange I a II) či Talianska (Frontini), kde ústavné súdy nasmerovali Súdny dvor EÚ k efektívnejšej ochrane práv a slobôd.

Naopak, funkcia tvrdého štítu ústavnej identity znamená vyznačenie limitov pre možnú európsku integráciu. Opätovne sa spomína rozhodovacia činnosť Spolkového ústavného súdu, keď európska integrácia nemôže vyprázdniť koncept demokracie a sebaurčenia nemeckého národa ako ani trestného práva, monopolu na použitie sily, základné rozhodnutia fiškálnej politiky, sociálny štát a kultúrne otázky (rodinné právo a ďalšie).

Ústavná identita ako meč má funkciu operatívnej klauzuly, ktorá sa použije pri konflikte medzi nadnárodným a národným právom. V skratke to znamená, že funkciou identity je zabrániť nadnárodnému právu, aby bolo platné a vyvolalo účinky vo vnútroštátnom práve. [172] Ako uviedol Spolkový ústavný súd v rozsudku o Lisabonskej zmluve: prednosť práva EÚ končí, kde ústavná identita začína. Argument identitou je razantnejší pojem ako večná klauzula, pretože vytvára bariéru voči nadnárodnému právu, ktoré je vnímané ako hrozba pre integritu ústavy. Identita ponúka dodatočnú hodnotu, pretože predpokladá, že ústava nie je len súbor právnych noriem s najvyššou právnou silou, ale aj výraz vôle národa a formačný prvok národnej identity.[173] Argument identitou predstavuje dôvod lokalizovať autoritu, ktorá má o veci rozhodnúť, na jednej strane ústavného spektra; spravidla favorizujúc národné právo.[174]

Problematika identity môže byť podľa D. Lustiga a J. Weilera chápaná aj v ďalších významoch vo vzťahu medzi národným a nadnárodným právom: hlas (*voice*) alebo odchod (*exit*). Identita ako hlas je korekciou deficitov v oblasti demokracie, hospodárskej nerovnosti, identity alebo solidarity v globálnom svete. Jazyk identity je hlasom, ktorý bol oslabený medzinárodnými organizáciami a nadnárodnými súdmi. Prekonanie demokratického deficitu je zrejmé, pričom identita nie je zakázaným slovom, ale spoločenským znakom, ktorý zodpovedá pozitívnej túžbe po dôstojnosti ľudského života a ako pozitívny znak spoločnej zodpovednosti a kolektívnej solidarity. Hlas je dialogický. Na druhej strane hlas sa môže zmeniť na odchod od

[172] FARAGUNA, P.: *Constitutional Identity in the EU - A Shield or Sword?* German Law Journal, roč. 18, č. 7, 2017, s. 1627-1631.
[173] GRIMM, D.: *Three Meanings of Constitutional Identity and Their Prospects in the European Union*. In: de Poorter, J., van der Schyff, G., Stremler, M., De Visser, M., Leijten, I., van Oirsouw, C. (eds): European Yearbook of Constitutional Law 2022, 2023, s. 15-16.
[174] SCHOLTES, J.: *Abusing Constitutional Identity.* German Law Journal, roč. 22, č. 4, 2021, s. 541.

legitímnych obáv o identitu a patriotizmus ako disciplíny lásky a solidarity ku xenofóbii a atavizmu.[175]

Ako pripomínajú D. Lustig a J. Weiler karta identity nie je prostriedkom na vyhnutie sa medzinárodnej norme, ale spôsobom vysvetlenia partikulárnych spôsobov dať norme účinok. Hlas sa prejavuje procesom lokalizácie v konkrétnych kultúrnych a politických špecifikách danej krajiny.[176]

4 SLOVENSKÁ NÁRODNÁ IDENTITA A PRÁVO EÚ

V tejto časti sa budem venovať osobitostiam národných identít, o ktorých hovorí čl. 4 ods. 2 ZEÚ. Ustanovenie hovorí o rešpekte k národnej identite členského štátu zo strany EÚ, pričom národná identita môže mať ale aj nemusí ústavnú povahu. Toto ustanovenie je zároveň limitom pre právo EÚ. Podľa viacerých autorov je tento článok prejavom vízie pluralistického konceptu vzťahu medzi právom EÚ a národným ústavným právom.[177]

Podobne aj Preambula k Charte základných práv zdôrazňuje, že „*Únia prispieva k zachovaniu a rozvoju týchto spoločných hodnôt* [ľudských práv, pozn. T.Ľ.] *pri rešpektovaní rozmanitosti kultúr a tradícií národov Európy, ako aj národnej identity členských štátov a organizácie ich orgánov verejnej moci na ústrednej, regionálnej a miestnej úrovni*."

Národné identity nemôžu byť redukované len na právne normy, ale naopak, zahŕňajú aj kultúrne identity. Podľa L. Besselinka je nemožné odlíšiť ústavnú identitu od kultúrnej identity toho-ktorého národa a navyše viaceré ustanovenia zakladajúcich zmlúv sa priamo alebo nepriamo týkajú kultúrnych aspektov jednotlivých členských štátov (tradície, kultúry, jazyka, histórie atď.).[178] K takémuto predpokladu sa kloní aj Súdny dvor EÚ, ktorý v rozsudku *Boriss Cilevičs a ostatní* potvrdil, že národná identita zahŕňa aj ochranu úradného jazyka členského štátu.[179]

V tomto ohľade tak národná a ústavná identita v slovenskom kontexte podľa môjho názoru splývajú. *Stricto sensu* čl. 7 ods. 6 ústavy hovorí o národnej identite, ale dáva tejto identite ústavnú úroveň. Národná identita má v slovenských podmienkach formu ústavnej identity. Aj keď môžeme viesť polemiky o tom, že národná identita je pojem širší ako ústavná

---

[175] LUSTIG, D. – WEILER, J.: *Judicial review in the contemporary world – Retrospective and prospective.* International Journal of Constitutional Law, roč. 16, 2018, s. 346.
[176] Ibid., s. 365.
[177] VON BOGDANDY, A. - SCHILL, S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty.* Common Market Law Review, roč. 48, 2011, s. 1434-1435.
[178] BESSELINK, L.: *National and constitutional identity before and after Lisbon.* Utrecht Law Review, roč. 6, č. 3, 2010, s. 42-44.
[179] Rozsudok Veľkej komory C-391/20 zo 7. septembra 2022, bod 68.

identita z dôvodu, že nie je jasné, čo do národnej identity vlastne patrí, to neplatí pre slovenský prípad.

Ústavodarca formuluje podľa mňa národnú identitu určito a dáva jej ústavný rámec. Aj preto v našich podmienkach do ústavnej identity patrí aj národná identita. Nie je vylúčené, že ústavná identita môže zahŕňať aj iné oblasti okrem národnej identity v čl. 7 ods. 6 ústavy, a tie sa môžu vo väčšej či menšej miere zhodovať s koncepciou materiálneho jadra ústavy. Národná identita v čl. 7 ods. 6 a 7 ústavy však plní funkcie ústavnej identity - štít, meč, resp. hlas ba dokonca aj odchod. Tento záver o prepojení národnej a ústavnej identity podporuje aj znenie čl. 4 ods. 2 ZEÚ.

Už na prvý pohľad z ustanovenia čl. 4 ods. 2 ZEÚ vyplývajú dva závery. Prvým a jednoduchším je, že musí ísť o identitu, ktorá má ústavnú úroveň v tom-ktorom štáte.[180] V podmienkach Slovenska to znamená, že musí mať výslovnú formu ústavy, ústavného zákona alebo rozhodnutia ústavného súdu. A doposiaľ nič také neexistuje v našom ústavnom diskurze.

Druhým záverom je, že čo konkrétne patrí do ústavnej identity si má určiť členský štát sám, keďže čl. 4 ods. 2 ZEÚ hovorí v tomto smere o národných *identitách* v množnom čísle, a tak predpokladá pluralitu identít členov. Právo EÚ pritom neobsahuje mechanizmy na určenie, čo tvorí identitu desiatok celkom odlišných štátov. Dokonca existujú názory, že Súdny dvor EÚ môže určiť len konceptuálny rámec, čo si môže určiť členský štát ako svoju národnú identitu a v žiadnom prípade nemôže určiť obsah tejto identity. Prekročil by tak svoje kompetencie podľa čl. 19 ods. 1 ZEÚ, ktorý mu dáva mandát výlučne na výklad práva EÚ.[181] Aj preto uvažovať o tom, že národné identity sú autonómnym pojmom, ktorý môže vykladať ultimátne Súdny dvor EÚ, nie je namieste.

Z tohto dôvodu je nesprávny názor, že novelizovaný čl. 7 ústavy sa mal doplniť tak, aby sa výslovne neuviedlo, čo patrí do slovenskej národnej identity. Práve tým, že sa v novele uvádzajú všeobecné oblasti identity (rodinné právo, zdravotná starostlivosť, právo na život, ľudská dôstojnosť, verejná morálka a iné) ako aj konkrétne oblasti práva na rodinný život, ktoré dostávajú ústavnú úroveň (inštitút rodičovstva, osvojenia, pohlavia atď.), tak si Slovensko plní svoju kompetenciu na určenie svojej identity.

Zaujímavá je otázka, ktorý orgán by mal určiť oblasti patriace do národnej identity. Kto je autentický vykladač identity ? P. Faraguna uvádza, že to má byť ten štátny orgán, ktorému

[180] VON BOGDANDY, A. - SCHILL, S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty.* Common Market Law Review, roč. 48, 2011, s. 1428-1430.
[181] Ibid., s. 1448.

tradične táto úloha patrí - vo Francúzsku to je parlament a v Nemecku ústavný súd. Predkladá aj tretiu možnosť: v konaní pred Súdnym dvorom to bude konkrétna vláda zastupujúca daný štát v konaní.[182]

V našich podmienkach môže prísť k pragmatickému vyriešeniu tejto situácie a to v rámci (niekedy aj konfliktného) dialógu medzi parlamentom a ústavným súdom. Ústavný súd dlhodobo razí doktrínu o materiálnom jadre ústavy, ktoré je imúnne aj voči parlamentu ako delegovanom ústavodarcovi. Túto doktrínu si vytváral postupne a do materiálneho jadra zaraďoval viaceré hodnoty a inštitúty.[183] V prelomovom náleze PL. ÚS 21/2014 explicitne spomenul, že okrem judikovaných, ďalšie časti materiálneho jadra ústavy zostávajú ešte otvorené.[184] V zmysle ústavného dialógu medzi ústavným súdom a parlamentom ako delegovaným ústavodarcom je namieste spomenúť, že aj parlament má kompetenciu uviesť, čo považuje za obsah ústavnej identity. Vyžaduje to predovšetkým princíp demokracie.

Dokonca si dovolím aj silnejší argument: kým ústavný súd reprezentuje princíp právneho štátu ako obmedzenie moci, tak parlament reprezentuje práve demokratický princíp. Tým prichádza aj k napĺňaniu čl. 1 ods. 1 ústavy, ktorý proklamuje Slovensko ako demokratický a právny štát ako odlišné ale zároveň súvzťažné fundamentálne princípy nášho konštitucionalizmu.

Dôležitým dôvodom, pre ktorý aj návrh novely ústavy o identite vôbec vznikol, je fakt, že ústavný súd si zatiaľ nevytvoril jasné hranice vo vzťahu k právu EÚ tak ako ich formuloval voči ESĽP (nadradenosť ústavy nad judikatúrou ESĽP) alebo voči delegovanému ústavodarcovi (materiálne jadro). Ústavný súd chápe právo EÚ zásadne ako nadradené nad ústavu a kopíruje rozhodovaciu činnosť samotného Súdneho dvora EÚ.[185]

Tento postup je podľa mňa nesprávny normatívne, pragmaticky, analyticky ako aj komparatívne. Normatívne pre to, lebo nerešpektuje samotné znenie čl. 7 ods. 2 ústavy, ktoré chápe právo EÚ ako nadradené voči zákonom, z čoho *a contrario* vyplýva, že ústava má

---

[182] FARAGUNA, P.: *Constitutional Identity in the EU - A Shield or Sword?* German Law Journal, roč. 18, č. 7, 2017, s. 1637-1638.

[183] K prehľadu por. ĽALÍK, T.: *Nález PL. ÚS 21/2014 ako nevyhnutný liek na ústavné zákonodarstvo na Slovensku.* In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comeniae Tomus. XXXVII, 1/2019, s. 274-297.

[184] Nález sp. zn. PL. ÚS 21/2014, bod 95.

[185] Por. nález PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011 alebo uznesenie sp. zn. PL. ÚS 37/2015 zo 17. júna 2015. Tu je zaujímavé, že to robí len v rozhodovacej činnosti. Napr. na XVI. konferencii ústavných súdov v roku 2014 (teda po vydaní nálezu vo veci PL. ÚS 3/09) vystúpenie slovenského zástupcu výslovne uviedlo, že právo EÚ nemá prednosť pred ústavou; por. Report of the Constitutional Court of the Slovak Republic Drawn up on the basis of the submitted questionnaire, s. 1. Dostupné na: https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xvi/KF-Slovaquie-EN.pdf [05-09-2025]. Isté náznaky limitov možno badať aj v náleze o retencií dát podľa smernice v náleze sp. zn. PL. ÚS 10/2014 (napr. v tvrdení, že preskúmavaná slovenská právna úprava nadväzuje na právo EÚ, pričom smernica bola vydaná v rámci pôsobnosti EÚ).

prednosť. Ďalej je v rozpore s ústavnou históriou, keď dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z.z. jasne formuluje, že medzinárodné zmluvy nemajú prednosť pred ústavou.[186]

Pragmaticky je tento prístup nesprávny z dôvodu, že (i) neberie do úvahy dynamický rozvoj práva EÚ vrátane judikatúry Súdneho dvora a premenu EÚ na štát, (ii) neráta s možnosťou, že právo EÚ bude *ultra vires* v rozpore s pravidlom delegácie, (iii) či bude v rozpore s materiálnym jadrom (ktoré je imúnne aj voči parlamentu) alebo (iv) právo EÚ bude v rozpore s právami a slobodami, ktoré ústava garantuje. Nečudo, že slovenská doktrína označila prístup ústavného súdu ako ústavnú slepotu.[187]

Tento postup je nedostatočný aj metodologicky či analyticky z dôvodu jeho jednoduchosti. Absolútna a bezpodmienečná prednosť práva EÚ nereflektuje veľmi komplikované otázky, akými sú: aký je vzťah medzi právom EÚ a ústavnými normami; existujú aj limity integrácie Slovenska v EÚ a kde sa nachádzajú (v akých oblastiach, princípoch, normách); ako je dotknutá suverenita Slovenska v prípade povinnosti rešpektovať rozhodnutia, kde slovenskí zástupcovia hlasujú proti (napr. povinná alokácia migrantov v roku 2015); aké sú minimálne kompetencie, ktoré si slovenské orgány musia ponechať, aby sme ešte boli suverénny štát; kedy si môžeme zobrať spätne prenesené kompetencie atď. ? Ústavný súd nám za 20 rokov žiadne odpovede ani nenaznačil.

Pri komparatívnom pohľade je namieste spomenúť Spolkový ústavný súd a jeho *Lissabon-Urteil*. V ňom uviedol, aké konkrétne oblasti patria k nemeckej ústavnej identite. Napísal, že európska integrácia nemôže vyprázdniť koncept demokracie a sebaurčenia nemeckého národa ako aj trestného práva, monopolu na použitie sily, základné rozhodnutia o fiškálnej politike, sociálny štát a kultúrne otázky. Kultúrnu a národnú identitu Nemecka prepojil s demokratickým sebaurčením. Konkrétne do kultúrnej a národnej identity nemecký súd zahrnul školy a vzdelávací systém, rodinné právo, používanie jazyka, časť regulácie médií ako aj status cirkví, náboženských a ideologických komunít. V regulovaní týchto oblastí prichádza k prepojeniu s tradíciami, skúsenosťami a hodnotami každého štátu, ktoré sa vyvíjajú v čase. Ako uvádza Spolkový ústavný súd právna regulácia týchto oblastí musí preto zostať na rozhodnutí demokratickej komunity, ktorá je s kultúrou a tradíciami prepojená.[188]

Ako prejav dôležitosti ústavnej identity si nemecký ústavný súd vytvoril osobitné konanie (bez výslovného právneho základu), v ktorom kontroluje, či právo EÚ nie je v rozpore

[186] Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z.; s. 34-35.
[187] VIKARSKÁ, Z. - BARANÍK, K.: *Slovakia. From Constitutional Enthusiasm to Constitutional Blindness.* In: S. Griller - R. Puff (eds.): *National Constitutions and EU Integration*. Oxford: Hart Publishing, 2022.
[188] BVerfG, rozsudok druhého senátu z 30. júna 2009 - 2 BvE 2/08, § 260.

s ústavnou identitou Nemecka. Dokonca uviedol, že kontrola identity nie je v rozpore s právom EÚ a práve naopak, že je v súlade s princípom lojálnej spolupráce, ktorý je prítomný v čl. 4 ods. 2 ZEÚ.[189]

Podobne ako spolkový ústavný súd postupoval aj poľský ústavný súd v rozhodnutí o Lisabonskej zmluve. V ňom určil, čo patrí k poľskej identite: základ politického systému, rozhodnutia o základných princípoch ústavy a právach jednotlivcov, ktoré určujú identitu štátu vrátane ľudskej dôstojnosti, princíp štátnosti, demokratickej vlády, právneho štátu, sociálnej spravodlivosti, princíp subsidiarity a požiadavka na implementáciu ústavných hodnôt a nakoniec zákaz prenosu kompetencií na zmenu ústavy a kompetencie na určenie kompetencií.[190] V tejto línii ide aj český ústavný súd, kedy materiálne jadro ústavy vníma ako kontrolné kritérium práva EÚ.[191] Jednoducho, národné ústavné poriadky obsahujú „červené čiary", ktoré nemôžu byť prekročené nadnárodným právom na ujmu ústavnému poriadku.

Vo vzťahu k judikatúre ESĽP je prístup najvyšších súdnych inštancií podobný. Napr. Spolkový ústavný súd si v rozsudku Görgülü určil nasledovné situácie, kedy nebude brať do úvahy judikatúru ESĽP: i) ak by ochrana, ktorá sa poskytuje iným právam a slobodám podľa Základného zákona bola rozsudkom ESĽP znížená; napr. ak sa rozhodnutie týka horizontálnych (multipolárnych) vzťahov a (ii) rozhodnutie ESĽP by bolo v rozpore s interpretačnými a metodologickými postupmi Spolkového ústavného súdu.[192]

Po schválení novely ústavy č. 255/2025 Z.z. orgány verejnej moci vrátane ústavného súdu získali kompetenciu a zároveň povinnosť poskytovať ochranu takto formulovanej identite. S tým rozdielom, že ochranu národnej identity si nevytvoril ústavný súd, ale delegovaný ústavodarca.

---

[189] 2 BvR 2735/14, § 44. Práve v tomto prípade Spolkový ústavný súd nerešpektoval európsky zatýkací rozkaz a nevydal odsúdeného *in absentia* na odvolací proces do Talianska, kde by obvinený podľa talianskeho práva nemohol navrhovať dôkazy, čo bolo v rozpore s podstatou spravodlivého súdneho procesu podľa nemeckého práva.

[190] Rozhodnutie Ústavného Tribunálu sp. zn. K 32/09 z 24. novembra 2010, bod 2.1. Pre celkový prehľad prístupov ústavných súdov vo vzťahu k limitom práva EÚ v jednotlivých ústavných poriadkoch do roku 2011 por. VON BOGDANDY, A. - SCHILL, S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty.* Common Market Law Review, roč. 48, 2011, s.1435-1437.

[191] Nález z 31. januára 2012 sp. zn. Pl. ÚS 5/12 (slovenské dôchodky).

[192] Pre komentár por. PETERS, B.: *Germany's Dialogue with Strasbourg: Extrapolating the Bundesverfassungsgericht's Relationship with the European Court of Human Rights in the Preventive Detention Decision.* German Law Journal, roč. 13, č. 6, 2012, s. 767-768.

5 POVAHA NÁRODNEJ IDENTITY V NOVELE ÚSTAVY

Nemenej dôležitou, no často prehliadanou vlastnosťou národnej identity z návrhu novely ústavy je, že ústava ju nefixuje v čase. Uvedené podporujú, paradoxne, aj odporcovia návrhu novely ústavy tvrdením, že ostáva na pleciach zákonodarcu a ostatných orgánov verejnej moci, ako k formulácii identity pristúpia v praxi.[193] V konečnom dôsledku to bude demokratický zákonodarca (a ďalšie orgány), ktoré budú dávať obsah konkrétnej národnej identite. Či táto identita bude progresívna, konzervatívna alebo taká ako v súčasnosti, zostane na úvahe parlamentu rešpektujúc pri tom ústavné mantinely.

Tento poznatok je aj v súlade s teóriami ústavnej identity, keď hlavný predstaviteľ diskurzu G. Jacobsohn postuluje, že identita sa formuje časom a identitu ústava získava prostredníctvom skúsenosti. Táto identita neexistuje ani ako tajný objekt vynálezu ani ako esencia národnej kultúry, ktorá sa dá iba objaviť.[194] Podstatou tejto časti novely ústavy je, aby sme si mohli určiť túto identitu *v prvom* rade sami.

Ako súčasť skúsenosti a plynutia času pri formovaní identity novela ústavy v čl. 7 neizoluje Slovensko od našich medzinárodnoprávnych záväzkov. Neprichádza k vypusteniu čl. 1 ods. 2, čl. 7 ods. 2 a ods. 5, či čl. 154c). Teda tých článkov, ktoré sa týkajú pôsobenia nadnárodného práva v našom právnom poriadku a umožňujú integráciu Slovenska v nadnárodných organizáciách.

Z uvedeného predpokladu teda vyplýva, že národná identita Slovenska zostane otvorená aj naďalej pre vplyv nadnárodného práva a rozhodovacej činnosti tak ESĽP ako aj Súdneho dvora EÚ. Čl. 1 EDĽP ako aj čl. 2 ZEÚ, ktoré predstavujú jadro európskej integrácie vo vzťahu k Rade Európy a EÚ, budú brané do úvahy pri výklade identity. V tomto smere je naformulovaná národná identita v novele ústavy inkluzívna a nie neliberálna. Význam a obsah identity tak nie sú fixované, ale otvorené k reinterpretácii prostredníctvom sporu.[195] Obsah identity je mimo ústavu.

---

[193] Napr. ŠVÁBY, D.: *Návrh novely ústavy je skrátenou cestou do pekla*. Dostupné na: https://komentare.sme.sk/c/23538981/navrh-novely-ustavy-je-skratenou-cestou-do-pekla.html (naposledy navštívené dňa 04-09-2025).

[194] Por. JACOBSOHN, G.: *Constitutional Identity.* Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 7.

[195] Por. BÂLI, A. - LERNER, H.: *Constitution Making and Disharmonic Identity.* In: Ran Hirschl a Y. Roznai (eds.): *Deciphering the Genome of Constitutionalism: The Foundations and Future of Constitutional Identity.* Cambridge: Cambridge University Press, 2025, s. 246.

A contrario por. tvrdenie M. Rosenfelda, že maďarská a poľská politika sa snažila vylúčiť iné osoby z ľudu podľa etnickej, národnej či náboženskej identity; ROSENFELD, M.: *Deconstructing Constitutional Identity in Light of the Turn to Populism.* In: Ran Hirschl a Y. Roznai (eds.): *Deciphering the Genome of Constitutionalism: The Foundations and Future of Constitutional Identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2025, s. 296.

Dopredu sa nedá vylúčiť ani to, že prijatím ústavnej novely sa nič nezmení. Záležať bude predovšetkým na dynamickom vývoji nadnárodného práva. Novela ústavy tak činí zadosť tvrdeniu, že identita ako odlišnosť sa buduje len časom a v interakcii s iným - prostredím, osobami či situáciami.[196] Túto identitu budú hodnotiť a vyvažovať oba európske súdy - ESĽP ako aj Súdneho dvora EÚ. Povedané inak, prijatím ústavnej novely Slovensko neprestáva byť členom ani EÚ ani Rady Európy a svoje záväzky si Slovensko bude plniť.

Národnú identitu chápem ako *ultima ratio*, ak sa konflikt medzi vnútroštátnym a nadnárodným právom nebude dať vyriešiť inými prostriedkami - výkon záväzkov *bona fides*, výklad v súlade s európskym a medzinárodným právom, súdny dialóg, lojálna spolupráca, politické konzultácie atď. Karta identity má byť výnimkou a nie pravidlom; nejde o systematické a štrukturálne nezhody, ale pragmatický spôsob riešenia konfliktu, ktorý môže v budúcnosti nastať. Jej použitie je viazané na obmedzené okolnosti.[197]

Ako píše P. Faraguna, účelom národnej rozhodovacej činnosti bude zdôrazniť dôležité elementy rozličnosti konkrétnej ústavnej tradície a upozorniť na ne EÚ či Radu Európy. Národná identita môže slúžiť ako štít, ktorý zabraňuje ďalšej európskej integrácii, čo však neznamená, že integrácia nemôže pokračovať. V niektorých prípadoch rozličná integrácia môže uspieť v prijatí vôle určitých členských štátov pokračovať v hlbšej integrácii a obavami iných štátov z narušenia ich národnej identity. Rozličná úroveň integrácie sa ukázala ako efektívny nástroj riešenia niektorých konfliktov.

Avšak aj keď sa niektoré konflikty nepodarí vyriešiť týmto spôsobom, tak identita môže slúžiť ako meč. Ani v tomto prípade použitie meča neznamená dezintegratívnu silu v Európe.[198] Rozličný záver Súdneho dvora EÚ či ESĽP na jednej strane a vnútroštátneho súdu na strane druhej ohľadom identity je akceptovateľná cena za heterarchiu ústavnej štruktúry v Európe a pluralistickú právnu architektúru.[199]

Ústavný pluralizmus podľa J. Scholtesa zahŕňa sériu normatívnych a deskriptívnych nárokov široko chápaného európskeho právneho poriadku. Heterarchické vzťahy medzi

---

[196] JACOBSOHN, G. *The Exploitation of Constitutional Identity.* In Krista Kovács (ed.): *The Jurisprudence of Particularism: National Identity Claims in Central and Eastern Europe.* Oxford: Hart Publishing, 2023, s. 42.
[197] VON BOGDANDY, A. - SCHILL, S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty.* Common Market Law Review, roč. 48, s. 1419.
[198] FARAGUNA, P.: *Constitutional Identity in the EU - A Shield or Sword?* German Law Journal, roč. 18, č. 7, 2017, s. 1636.
[199] VON BOGDANDY, A. - SCHILL, S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty.* Common Market Law Review, roč. 48, 2011, s. 1449.

súperiacimi poriadkami sú integrálnou súčasťou legitimity celého európskeho projektu. Moc je heterarchicky vyjednávaná a nie hierarchicky určovaná.[200]

Príkladmi sú rozhodnutia dánskeho najvyššieho súdu (Ajos), českého ústavného súdu (slovenské dôchodky), nemeckého ústavného súdu (nákup dlhopisov emitovaných ECB) či talianskeho ústavného súdu (Tarrico II), kde ústavné súdy uviedli, že rozhodnutia inštitúcií EÚ nemajú právne účinky v konkrétnych členských štátoch, resp. právo EÚ má ústavné limity svojho pôsobenia v tom-ktorom členskom štáte. Ani tieto rozhodnutia neznamenali odchod členských štátov z EÚ.

K obdobný záverom sa dopracoval aj M. Kumm. Ten tvrdí, že ak EÚ prikazuje požiadavky v rozpore so záväzkami členského štátu voči ľudským právam, demokracii a právnemu štátu, môžu štáty legitímne využiť čl. 4 ods. 2 ZEÚ, resp. ak ide o hodnoty, ktoré sú spojené s národnou históriou a kultúrou.[201] Podľa iných autorov bude nutné v takýchto prípadoch skúmať, či ide o jeden členský štát alebo viacero, aký bude vplyv neaplikácie právneho aktu v jednej krajine na iné členské štáty. Ak vplyv bude nízky alebo zanedbateľný, tak výnimočná neaplikácia je namieste.[202]

Podľa G. Vosa by argumenty založené na identite mali mať určitú formu. Konkrétne by mali znieť v duchu, že (i) rovnováha medzi národným a nadnárodným právom bola narušená a (ii) má nastúpiť obnovenie tejto rovnováhy prostredníctvom spravodlivej spolupráce medzi politickými zložkami moci. Kľúčom je teda rovnováha medzi vnútroštátnym a nadnárodným právom a nie jednostranné zdôrazňovanie porušenia identity či len odkaz na koncept identity.[203]

Okrem neaplikácie práva EÚ vo vnútroštátnom právnom poriadku, autori A. von Bogdandy a S. Schill uvádzajú aj príklad, kedy by právny akt EÚ bol zrušený Súdnym dvorom, ak by bol v rozpore s národnou identitou členského štátu.[204] Teda ústavná identita je limitom aj pre právo EÚ z hľadiska tvorby či interpretácie.

Jazyk ústavnej a národnej identity nám umožňuje pochopiť národné koncepcie medzinárodných ľudských práv nie ako konflikt pozitívneho práva, ale ako zachovanie

---

[200] SCHOLTES, J.: *Abusing Constitutional Identity.* German Law Journal, roč. 22, č. 4, 2021, s. 547.
[201] KUMM, M.: *Un-European Identity Claims: On the Relationship between Constituent Power, Constitutional Identity and its Implications for Interpreting Article 4(2) TEU*. In: Krista Kovács (ed.): *The Jurisprudence of Particularism: National Identity Claims in Central and Eastern Europe.* Oxford: Hart Publishing, 2023, s. 181 a 184.
[202] VON BOGDANDY, A. - SCHILL, S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty.* Common Market Law Review, roč. 48, 2011, s. 1445-1446.
[203] VOSA, G.: *Questioning 'primacy': A proposal for a systematic understanding of 'identitarian arguments' in national constitutional case-law.* Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, roč. 27, č. 1, 2023, s. 25.
[204] VON BOGDANDY, A. - SCHILL, S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty.* Common Market Law Review, roč. 48, 2011, s. 1443.

kultúrnej, spoločenskej a politickej identity národa. Rekonceptualizácia ľudských práv slúži na odôvodnenie alternatívneho hlasu či v extrémnych prípadoch odchodu od manifestácie nadnárodného právneho a hodnotového systému. Výsledkom je preferencia vlastnej koncepcie ľudských práv oproti nanútenej zo strany medzinárodného práva.[205]

6 NADRADENOSŤ ÚSTAVY

Veľmi dôležitá oblasť verejnej diskusie o ústavnej identite v našich podmienkach je nadradenosť ústavy. Konkrétne, či je alebo nie je ústava nadriadená medzinárodnému právu. Viacero kritických hlasov tvrdí, že súčasné znenie ústavy bez ústavnej novely, akosi určuje prednosť medzinárodného či európskeho práva nad ústavou.[206] Ústava má tak mať nižšie postavenie ako sú záväzky Slovenska z medzinárodného práva. Nadradenosti ústavy z hľadiska vnútroštátneho som sa venoval inde,[207] a preto v tejto diskusii upriamim pozornosť na vzťah ústavy a medzinárodného práva vo všeobecnosti a potom *in specie*.

Moderné ústavy od konca 18. storočia až do dnešných dní nevznikali v právnom vákuu. Naopak, nadväzovali na existujúci právny a politický poriadok. Doň však prinášali viacero noviniek, pričom kľúčová bola otázka legitimity výkonu politickej (verejnej) moci. Na rozdiel od predošlých období, ústavné revolúcie vo Francúzsku a USA prvýkrát v histórii uviedli do praxe východzí bod legitimity - súhlas ovládaných s výkonom verejnej moci.

Moderné ústavy vrátane slovenskej konštituujú legitímnu moc a regulujú jej držbu a výkon. Robia tak konzistentne, úplne a obligatórne. Ústava patrí ľudu ako pôvodnej ústavodarnej moci; pričom na mysli sa nemá väčšina ľudu ale celok. Efekt moderných ústav je univerzálny a obmedzený. Každá verejná moc je vykonávaná na základe a v rámci ústavných noriem. Akýkoľvek výkon moci v štáte vyplýva z ústavy a musí byť s ňou v súlade. Ústava zakazuje mimoústavných držiteľov moci ako aj mimoústavný výkon verejnej moci. Platnosť každého aktu je podmienená súladom s ústavou.

Takáto forma univerzality a exkluzivity neexistovala v stredoveku, lebo neexistoval objekt regulácie - štát a jeho moc. Moc bola viazaná na subjekt a nie na štátne územie. Práve inštitút štátneho územia je pre ústavu v modernom poňatí kľúčový: ústava reguluje všetku moc

---

[205] LUSTIG, D. – WEILER, J.: *Judicial review in the contemporary world – Retrospective and prospective.* International Journal of Constitutional Law, roč. 16, 2018, s. 358.

[206] Napr. list osobitných expertov OSN; prístupný na: https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=30299 (stránka naposledy navštívená 10-09-2025).

[207] ĽALÍK, T.: *Priama aplikácia ústavy (s dôrazom na všeobecné súdy)*; Justičná revue, 72, 2020, č. 4, s. 448-450 a tam cit. domáca a zahraničná literatúra.

vo vnútri štátu, ale nemá žiadny vplyv mimo hraníc štátu. Hranice štátu sú začiatkom a zároveň koncom verejnej moci. Rozdelenie na externé a interné je pre konštitucionalizmus kľúčové.

Aby ústava mohla realizovať svoje funkcie (legitimizačnú a poriadkovú), tak musí mať nadradené postavenie nad akýkoľvek iný právny akt a to tak vo vnútri štátu ako aj mimo neho. Povedané inak, aby mohol iný akt ako ústava platiť, musí samotná ústava umožňovať jeho platnosť a takýto akt musí byť s ňou v súlade. Ak ústava nejaký akt nepredvída, resp. je s ňou v rozpore, tak takýto akt nemôže vyvolávať právne účinky.[208]

Vo vzťahu k EÚ je možné povedať, že právny základ nepatrí EÚ ani jej inštitúciám, ale členským štátom, ktoré sú pánmi zmlúv. Členské štáty určujú, aké kompetencie EÚ má. EÚ nerozhoduje, aké suverénne kompetencie bude vykonávať. Vo vzťahu k právnemu základu, je EÚ externe kontrolovaná. Aj keď Súdny dvor EÚ charakterizuje zakladajúce zmluvy ako ústavné dokumenty, na to, aby mohli byť ústavou v pravom slova zmysle im chýba to podstatné - ústavný konštitujúci element v podobe sebaurčenia. Výkon moci EÚ vychádza nie z ľudu, ale z členských štátov. EÚ nie je prejavom sebaurčenia , ale prejavom heterourčenia.[209]

V konkrétnostiach ústavodarca nikdy nepredpokladal, že ústava nebude mať dominantné postavenie voči záväzkom z medzinárodného práva. Svedčí o tom znenie čl. 1 ods. 1, čl. 7 ods. 2, ods. 5 či čl. 154c) ods. 1 a ods. 2. V ústave sa nenachádza ustanovenie, ktoré by hovorilo o tom, že ústava je nejakému právnemu poriadku podriadená. A je jedno či ide o právo EÚ alebo medzinárodné právo bilaterálne alebo multilaterálne. V podobnom duchu je koncipovaná aj dôvodová správa k novele ústavy z roku 2001. Teda ústava samú seba vníma ako nadradenú akémukoľvek právu a to v teórii ako aj v slovenskej praxi.

Autori kritizujúci novelu ústavy tak pri svojej argumentácii nevychádzajú zo samotnej ústavy ale z medzinárodného práva. To prirodzene chápe seba samé ako nadriadené vo vzťahu k iným právnym režimom. Súčasné znenie čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve však treba chápať v kontexte. Po prvé, tento dohovor len kodifikoval obyčajové právo, ktoré do roku 1969 existovalo. Pred rokom 1945 medzinárodné právo existovalo len vo forme bilaterálnych medzinárodných zmlúv, kde si štáty vymieňali svoje záväzky. Jednak tradičné funkcie štátu týmito zmluvami (obchodnými, hospodárskymi alebo vojenskými) neboli dotknuté a jednak bolo nepravdepodobné, že by pri takto dojednaných zmluvách vznikol

[208] Por. GRIMM, D.: *Constitutionalism. Past, Present, and Future.* Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 3-19.
[209] GRIMM, D.: *Three Meanings of Constitutional Identity and Their Prospects in the European Union.* In: de Poorter, J., van der Schyff, G., Stremler, M., De Visser, M., Leijten, I., van Oirsouw, C. (eds): European Yearbook of Constitutional Law 2022, 2023, s. 16,

problém s kompatibilitou z hľadiska vnútroštátneho práva. Štát si pred ratifikáciou zmluvy mal vnútroštátne právo zmeniť, aby záväzok mohol plniť v dobrej viere, resp. po ratifikácii zmluvy si svoje právo zmeniť nemal, pretože by to opätovne narážalo na dobrú vieru pri plnení svojich medzinárodnoprávnych záväzkov.[210] Aj preto sa plnenie záväzkov v dobrej viere nachádza pred nemožnosťou štátu odvolávať sa na vnútroštátne právo. Povedané zjednodušenie, štáty mali konkrétny vplyv na to, ako bude znenie medzinárodnej zmluvy vyzerať a čo pod jednotlivými slovami zmluvy štáty chápu.

Na druhej strane multilaterálne medzinárodné zmluvy či už zakladajúce zmluvy EÚ, EDĽP alebo ďalšie obsahujú len abstraktné pojmy, ktoré sú ďalej vykladané inštitúciami, ktoré sú od štátov plne nezávislé. A práve metódy výkladu ako *effet utile* či *living instrument* neumožňujú štátom predvídať, ako súdne inštancie konkrétny prípad rozhodnú a aký (nový) záväzok štátom vznikne.[211] Nehovoriac o tom, že v EÚ sa nové právo vytvára vlastnými inštitúciami nezávisle od vôle členských štátov. Aj z tohto dôvodu nie je korektné tvrdenie, že národná identita je v rozpore s tým, „na čom sme sa dohodli.“[212] Asi nikto nemohol predpokladať v čase ratifikácie EDĽP Slovenskom, že ESĽP raz bude judikovať o tom, že páry rovnakého pohlavia majú nárok na právne uznanie v rámci práva na rodinný život[213] alebo, že štáty nemôžu podporovať tradičnú rodinu vo svojej legislatíve.[214] Tvrdiť opak, teda, že čokoľvek a akoľkovek ESĽP alebo Súdny dvor EÚ rozhodnú, Slovensko musí bez výhrad akceptovať, je nepochopením subsidiarity a je v napätím so suverenitou štátu. Taktiež ako sa mýlia národné orgány, tak sa mýlia aj nadnárodné súdy.[215] Zdravá dávka skepticizmu voči nadnárodnej agende nikdy nie je na škodu.

V tejto súvislosti platí pozorovanie D. Lustiga a J. Weilera, že medzinárodné a nadnárodné úrovne prestali byť miestom koordinácie a vyjednávania konfliktných záujmov,

---

[210] Por. aj MALENOVSKÝ, J.: *Důvěřuj ale prověřuj: prověrka principu přednosti unijního práva před právem vnítrostátním měřítky pramenů mezinárodního práva*. Právník č. 8, 2010, s. 781.

[211] Preto mám za to, že je nesprávne, keď sa ESĽP odvoláva na čl. 27 Viedenského dohovoru v konkrétnych prípadoch, ktoré rozhodoval a ktoré zakladajú celkom nové záväzky pre štát, ktoré ten nemohol v čase ratifikácie predvídať; napr. rozsudok Veľkej komory ESĽP z 15. marca 2022 vo veci Grzęda c. Poľsko, sťažnosť č. 43572/18, § 340.

[212] BERDISOVÁ, L.: *Novela ústavy otáča kormidlom od Európy a kapitán švindľuje pohľadom*. Dostupné na: https://komentare.sme.sk/c/23502307/novela-ustavy-otaca-kormidlo-od-europy-a-kapitan-svindluje-pohladom.html (stránka naposledy navštívená 15-09-2025).

[213] Rozsudok Veľkej komory ESĽP zo 17. januára 2023 vo veci Fedotova a ostatní c. Rusko, sťažnosť č. 40792/10.

[214] Rozsudok Veľkej komory ESĽP z 23. januára 2023 vo veci Macatè c. Litva, sťažnosť č. 61435/19, § 214.

[215] Por. NICOLAÏDIS, K.: *A citizen's guide to the rule of law : why we need to fight for the most precious human invention of all time.* Stuttgart: Ibidem Press, 2021.

ale miestom vlády, kde mnohé funkcie štátov boli prenesené na regionálnu, nadnárodnú alebo globálnu úroveň.[216] Treba dodať, že bez potrebnej legitimity a s demokratickým deficitom.

Aj viacero vedcov v oblasti medzinárodného práva začalo spochybňovať absolútnu nadradenosť medzinárodného právo nad vnútroštátne právo osobitne, ak sú v hre základné hodnoty národného práva. Ako základný argument sa ponúka právo na sebaurčenie národa, legitimita, právny štát a hodnota demokracie, ktoré nadnárodné právo nemá k dispozícii. Portfólio autorov zahŕňa A. von Bogdandyho, A. Nollkaempera či T. Cottiera a D. Wugera.[217] Z týchto názorov sa vyvinula koncepcia ústavného pluralizmu, heterarchie, kompozitného konštitucionalizmu či ústavného dialógu. Dôsledkom opustenia doktrín monizmu a dualizmu na otázku, či má mať prednosť medzinárodné právo alebo ústavné právo, sa nedá vyriešiť na základe právneho pravidla.

Na druhej strane národná či ústavná identita začína hrať čoraz dôležitejšiu úlohu aj v rozhodovacej činnosti nadnárodných súdov. Ako dôkaz stačí spomenúť rozsudok Veľkej komory ESĽP vo veci Savickas a ostatní, kde ESĽP uznal argument ústavnej identity Lotyšska ako dôvod pre odlišné zaobchádzanie medzi lotyšskými občanmi a obyvateľmi Lotyšska (bez štátneho občianstva a ruskej národnosti) v otázke výšky dôchodkov. Veľká komora uznala argument ústavnej kontinuity Lotyšska spočívajúcej v lepšom zaobchádzaní s občanmi Lotyšska ako s neobčanmi pri výpočte výšky dôchodku.[218] Podobne aj judikatúra Súdneho dvora niekedy chápe argument národnej identity ako legitímny účel pre obmedzenie práv a slobôd a inokedy zasa nie.[219]

7 NIEKTORÉ PREJAVY KRITIKY VOČI NOVELE ÚSTAVY

V tejto časti poukážem na niektoré prejavy kritiky, ktoré voči návrhu novely ústavy zazneli vo verejnom priestore.

Kritici ústavnej novely ako mantru neustále spomínajú zníženie existujúceho štandardu ochrany ľudských práv. Tento argument nemôže obstáť z jednoduchého dôvodu - novela ústavy nevytvára nový štandard (lepší/horší) v porovnaní so statusom quo. Súčasný zákonný stav len konzervuje a povyšuje na úroveň ústavy.

---

[216] LUSTIG, D. – WEILER, J.: *Judicial review in the contemporary world – Retrospective and prospective.* International Journal of Constitutional Law, roč. 16, 2018, s. 317.
[217] Por. PETERS, A.: *Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law.* Vienna Journal on International Constitutional Law, roč. 3, č. 3, 2009, s. 195.
[218] Rozsudok Veľkej komory z 9. júna 2020 vo veci Savickis a ostatní c. Lotyšsko, sťažnosť č. 49270/11.
[219] K podrobnostiam por. ORBÁN, E.: *Constitutional identity in the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union.* Hungarian Journal of Legal Studies, roč. 63, č. 2, 2022, s. 143-172.

Na ilustráciu môžem uviesť príklady kultúrno-etických otázok, ktoré ústavná novela reguluje po materiálnej stránke. Slovenský právny poriadok pozná iba dve pohlavia - mužské a ženské. Pohlavie je určené biologicky, iné určenie pohlavia právny poriadok nepozná. Osvojenie zákon o rodine viaže na inštitút manželstva, pričom manželmi môžu byť len muž a žena. Výnimočne môže byť osvojiteľom aj osamelá osoba, ak to bude v záujme maloletého dieťaťa. Surogácia je zákonom zakázaná. Podľa nášho poriadku sú rodičmi dieťaťa matka a otec. Okrem toho, národná identita v čl. 7 ods. 6 ústavy zostáva otvorená a nefixuje sa na ústavu.

Teda s čím nie sú kritici spokojní nie je novela ústavy, ale súčasný stav práv a slobôd na Slovensku. To je ale celkom iná otázka ako novela ústavy. Aj preto je kritika o znížení ochrany ľudských práv v ústavnej novele klasický slamený panák (*straw man*). Ústavná novela naopak, niektoré práva rozširuje. Príkladom je právo rodičov na vyjadrenie súhlasu alebo nesúhlasu so sexuálnou výchovou svojich detí na školách.

Na čo však kritici zabúdajú je, že ústavná novela v čl. 7 ods. 6 a 7 nám umožňuje aj širšiu ochranu ľudských práv v porovnaní s nadnárodnými záväzkami pre prípad regresu ochrany zo strany nadnárodných inštitúcií. Pre ilustráciu opäť nemusíme chodiť ďaleko. V roku 2005 Veľká komora ESĽP vydala rozsudok vo veci *Hirst*, kde skonštatovala, že absolútny zákaz aktívneho volebného práva pre osoby vo výkone trestu odňatia slobody v Spojenom kráľovstve je v rozpore s Dohovorom a jeho čl. 3 Protokolom 1 z dôvodu arbitrárnosti a neprimeranosti.[220] Väzeň Hirst bol odsúdený za zabitie. V roku 2025 ESĽP vydal rozsudok vo veci *Hora*, kde skonštatoval, že identická zákonná právna úprava neumožňujúca osobám vo výkone trestu voliť (s nejakými administratívnymi výnimkami, napr. podmienečné prepustenie) nie je v rozpore s Dohovorom. Väzeň Hora bol odsúdený za znásilnenie.[221] V priebehu 20 rokov bez zmeny zákonnej právnej úpravy v Spojenom kráľovstve prišlo k vydaniu dvoch odlišných rozsudkov. Je jasné, že štandard práv väzňov voliť bol znížený.

Podobne štandard ľudských práv na nadnárodnej úrovni môže byť znížený aj v iných oblastiach. Súčasná koncepcia národnej identity v čl. 7 ods. 6 a 7 však umožňuje, aby sme si tento štandard upravili sami a to aj vyššie v porovnaní s nadnárodnou ochranou. Nie že by sme tak nemohli urobiť bez ústavnej novely. Ale znenie ústavy dáva teraz jasný právny základ na formuláciu vyššieho štandardu ochrany ľudských práv v porovnaní s nadnárodnými právom.

[220] Rozsudok zo 6. októbra 2005 vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo (č. 2), sťažnosť č. 74025/01.
[221] Rozsudok zo 23. septembra 2025 vo veci Hora c. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 1048/20.

Teda argument o znížení úrovne ľudských práv kritikov novely neberie do úvahy možnosť regresu ochrany ľudských práv na nadnárodnej úrovni.

Ľudské práva a slobody nie sú ani v napätí s identitou. Práve naopak, identita predstavuje rámec, v ktorom sa tieto hodnoty môžu realizovať. Ľudské práva sa nedajú využívať bez spoločnosti, štátu a ostatných osôb, ktoré môžu mať povinnosti pri zabezpečovaní práv a slobôd. Neexistujú teda vo vákuu. Konkrétna spoločnosť dáva právam a slobodám legitimitu, určuje ich obsah ako aj obmedzenia. Každá osoba má osobitný záväzok chrániť a zveľaďovať spoločné dobro komunity a konkrétne dobrá, ktoré sú pre komunitu z hľadiska jej identity určujúce.[222] Ochrana práv a slobôd nie je jediný efektívny spôsob riešenia otázky spoločenskej spravodlivosti.

Paradoxne a opäť nesprávne kritici hodnotia aj otázku právnej istoty, ktorú má novela vyvolať. Podľa nich novela vyvoláva právnu neistotu a zavádza mimoprávne pojmy.[223] Do istej miery tak nadväzujú na názor F. Fabbriniho a A. Sajá, že celý koncept ústavnej identity je vágny a v rozpore s právnym štátom. Keď nie je jasné, čo je zdroj tejto identity, jej obsah je svojvoľný.[224]

Uvedené ale nemôže obstáť, pretože akákoľvek novela ústavy, alebo nález ústavného súdu, ktoré sú čo len trochu všeobecnejšie a abstraktnejšie (skoro všetky), sú v napätí s právnou istotou, pretože ústavná úprava je spravidla predmetom ďalšej špecifikácie v zákonoch a rozhodovacej činnosti súdov. Aj z tohto dôvodu je argument právnou neistotou nepresvedčivý. Okrem toho, neurčité koncepty v ústave majú pridanú hodnotu, pretože umožňujú, aby sa vyvíjali v čase. Nie sú fixované na konkrétny historický okamih, čo je aj prípad slovenskej identity. Navyše, a čo je dôležitý rozdiel oproti ústavnej identite, ktorú si vytvorili samotné ústavné súdy, novela ústavy explicitne predpokladá konkrétne oblasti identity.

Zároveň táto kritika či už slovenských právnikov alebo autorov F. Fabbriniho a A. Sajá naráža na požiadavku, aby identita zostala otvorená a teda nefixovaná, čo navrhujú viacerí autori venujúci sa problematike identity (napr. G. Jacobsohn). Argument teda znie, buď bude identita celkom fixovaná a zároveň napĺňať právnu istotu, alebo zostane otvorená a tento

---

[222] K republikánskej koncepcii ľudských práv por. ĽALÍK, T.: *Obmedzovanie ľudských práv a test proporcionality: teória a prax*. Bratislava: Wolters Kluwer, s. 272-302.

[223] Stanovisko Právneho inštitútu z júna 2025, ktoré podpísalo aj niekoľko známych právnikov. Stanovisko je dsotupné na: https://www.mojapeticia.sk/campaign/odborne-stanovisko-k-navrhu-novely-ustavy/6387b6dd-593f-49f7-afff-7dbc026eee1e (stránka naposledy navštívená 04-09-2025)

[224] FABBRINI, F. - SAJÓ, A.: *The Dangers of Constitutional Identity.* European Law Journal, roč. 25, č. 4, 2019, s. 472.

predpoklad spĺňať nebude. V prípade fixácie národnej identity priamo do ústavy, by však samotný definičný znak identity (otvorenosť) zostal porušený. Aby identita mohla byť identitou, musí zostať otvorená. V opačnom prípade nemôže ísť o identitu. Teda kritici znovu míňajú svoj cieľ - nekritizujú jednotlivé časti národnej identity, ale spochybňujú samotný koncept identity, ktorá má právne základy v práve EÚ, judikatúre Súdneho dvora EÚ, ESĽP či mnohých európskych ústavných súdov.

Ako si všíma J. Scholtes, nejasnosť ústavnej identity len odráža otvorenosť medziústavných konfliktov, ktoré môžu v budúcnosti nastať. Ústavná identita len vyjadruje chaos priestoru, kde národné, medzinárodné a právo EÚ spolu koexistujú. Riadiť tento priestor bez ohrozenia právnej istoty sa nedá garantovať ani pri jasných právnych pojmoch a konceptoch.[225]

K týmto argumentom možno ešte pridať, že novela ústavy má širokú podporu verejnosti.[226] Aj v prípade predloženia návrhu novely ústavy napr. KDH, by návrh podporilo ešte viac poslancov ako schválilo ústavný zákon č. 255/2025 Z.z.. Právny systém, aby zostal legitímny, musí reflektovať morálne a spoločenské hodnoty. Paradoxne tým prichádza k upevňovaniu právneho štátu.[227] Práve schválením novely ústavy sa všeobecne zdieľané hodnoty dostali na ústavnú úroveň - v konečnom dôsledku tak prišlo nie k oslabeniu právneho štátu ale k jeho posilneniu.

Kriticky sa k návrhu novely ústavy vyjadril aj M. Káčer, ktorý jej vyčíta kultúrny relativizmus.[228] Ako protiargument sa ponúka tvrdenie, že relativizmus existuje nielen na východe (Ázia) alebo juhu (Afrika), ale aj na samotnom západe. Ani západná Európa nie je z hľadiska svojich identít homogénna. Stačí spomenúť sekulárny charakter Francúzska a nemožnosť nosiť náboženstvom inšpirované oblečenie na verejných priestoroch (hrozí administratívnoprávna a neskôr aj trestná sankcia); nemožnosť rodičov vychovávať a vzdelávať svoje deti doma mimo školského systému v Nemecku (hrozí pozbavenie rodičovských práv); nemožnosť slobodne vyjadriť svoj názor na potraty pred britskými potratovými klinikami (hrozí administratívnoprávna sankcia) a podobne.[229] Tieto príklady nie

---

[225] SCHOLTES, J.: *Abusing Constitutional Identity*. German Law Journal, roč. 22, č. 4, 2021, s. 548.

[226] Napr. prieskum agentúry NMS zo septembra 2025 preukázal, že väčšina obyvateľov vyznáva tradičné (konzervatívne) hodnoty; prieskum je prístupný na: https://nms.global/sk/politicke-postoje-slovakov-sme-laviciari-s-tradicnymi-hodnotami/ [stránka naposledy navštívená dňa 27-10-2025].

[227] Por. HUQ, A.: *Rule of Law (A Very Short Introduction)*. Oxford: Oxford University Press, 2024, s. 71.

[228] KÁČER, M.: *Zvrchovane smerom vzad.* Dostupné na: https://dennikn.sk/4692309/zvrchovane-smerom-vzad/ (stránka naposledy navštívená dňa 10-09-2025).

[229] Napr. rozsudok Veľkej komory z 1. júla 2014 vo veci S.A.S. c. Francúzsko, sťažnosť č. 43835/11 (zákaz náboženského oblečenia na verejnosti); rozsudok z 10. januára 2019 vo veci *Wunderlich c. SRN*, sťažnosť č.

sú ničím iným ako kultúrne podmieneným relativizmom vo vzťahu k základným ľudským právam, pričom štandard ochrany ľudských práv na Slovensku je v porovnaní s týmito krajinami vyšší v predmetných oblastiach. Práve kultúrny relativizmus je to, čím sa štáty a ústavy od seba odlišujú.

Kriticky sa k navrhovanej novele ústavy vyjadril aj verejný ochranca práv, ktorý poslal poslancom Národnej rady list s možným výhradami.[230] Tvrdí v ňom, že po schválení novely môžu nastať úskalia ohrozenia judikatúry ESĽP v našom právnom poriadku, a podáva niekoľko príkladov. Tie vymenujem a zároveň aj vyvrátim.

Ombudsman tvrdí, že ak sa schváli novela ústavy, budú sa diskriminovať nemanželské deti. Uvedené nie je pravda, pretože čl. 41 ods. 3 ústavy diskrimináciu nemanželských detí zakazuje priamo a čl. 12 ods. 2 nepriamo. Samotná ústava (bez judikatúry ESĽP) bráni diskriminácii nemanželských detí.

Ďalej sa ombudsman obáva, že ženy budú mať v manželstve nerovnaké postavenie. Znova sa dá toto tvrdenie vyvrátiť samotnou ústavou, ktorá predpokladá rovnosť mužov a žien, keďže pohlavie je zakázaný diskriminačný dôvod (čl. 12 ods. 2).

Inými výhradami verejného ochrancu práv je ohrozenie práva rodiča na stretávanie sa s dieťaťom, resp. ochrana rodičovských práv pred odňatím dieťaťa.

Tieto výhrady sú znovu vyvrátiteľné samotnou ústavou. Jednak ústava v čl. 19 ods. 2 chráni právo na rodinný život, do ktorého patrí aj právo na styk rodiča s dieťaťom a rovnako aj ochrana pred odňatím dieťaťa. Osobitne ústava v čl. 41 ods. 4 chráni odlúčenie rodičov od dieťaťa, ako aj garantuje právo rodičov na starostlivosť o dieťa a formuluje ho aj ako právo dieťaťa na rodičovskú výchovu.

V neposlednom rade ombudsman tvrdí, že navrhovaná novela ústavy ohrozí právo na uzavretie manželstva. Prehliada pri tom čl. 41 ods. 1 ústavy, ktorý garantuje právo muža a ženy na uzavretie manželstva či všeobecnú garanciu práva na rodinný život (čl. 19 ods. 2).

A nakoniec sa ombudsman obáva telesných trestov detí. Naša ústava v čl. 16 ods. 2 zakazuje také zaobchádzanie či trestanie, ktoré by bolo neľudské a ponižujúce, pričom neexistuje na Slovensku spor o tom, že telesné tresty pre deti sú minimálne ponižujúcim

---

18925/15 (zákaz homeschoolingu v Nemecku); rozsudok z 25. novembra 1996 vo veci Wingrove c. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 17419/90 (zákaz blasfémie len voči anglikánskej cirkvi), rozsudok Súdneho dvora zo 14. októbra 2004 vo veci Omega Spielhallen, C-36/02 a ľudská dôstojnosť na nemecký spôsob.

[230] Dostupné na: https://vop.gov.sk/wp-content/uploads/2025/06/Tlacova-sprava-VOP-10.-06.-2025.pdf (stránka naposledy navštívená dňa 04-09-2025)

a v niektorých prípadoch aj neľudským trestaním alebo zaobchádzaním. Teda samotná ústava takéto tresty zakazuje.

Ku všetkým právam, ktoré by boli podľa verejného ochrancu práv ohrozené prípadným schválením novely ústavy, je odpoveď priamo v ústave a ohrozenie ním menovaných práv nehrozí.

Benátska komisia vo svojom urgentnom stanovisku z 24. septembra 2025 tvrdí, že navrhované znenie čl. 7 ods. 6 a 7 ústavy je nekoherentné s čl. 1 ods. 2 a čl. 7 ods. 2 ústavy. Toto tvrdenie je prinajlepšom odvážne. Ako píše Benátska komisia, tá nemá kompetenciu vykladať národné právo. Avšak aj napriek tomu, je možné chápať túto situáciu nasledovným spôsobom: čl. 1 ods. 2 predstavuje všeobecné ustanovenie lex generalis voči medzinárodnému právu. Podobne aj čl. 7 ods. 2 ústavy je lex generalis voči záväzkom z práva EÚ; navyše toto ustanovenie normuje ústavu ako nadradenú nad právo EÚ. Navrhované znenie čl. 7 ods. 6 je zasa lex specialis voči čl. 1 ods. 2 a čl. 7 ods. 2 ústavy. To znamená, že navrhovaný čl. 7 ods. 6 bude treba vykladať aj vo svetle čl. 1 ods. 2 a čl. 7 ods. 5 ústavy.

Benátska komisia vyčítala návrhu novely ústavy, že čl. 7 ods. 7 ústavy môže byť retroaktívnej povahy. A preto ho navrhla z návrhu vypustiť.

Znenie čl. 7 ods. 7 ústavy však potvrdzuje status quo, a že v špecifikovaných oblastiach identity Slovensko neprenieslo svoje kompetencie ani na EÚ ani na Radu Európu. Nemôže ísť o retroaktivitu, ak kompetencie Slovenska neboli prenesené. Tento názor potvrdzuje aj znenie čl. 6 ZFEÚ, kde sa definujú oblasti, ktoré nepatria EÚ a kde zostáva suverenita štátu. Teda návrh ústavy je v súlade s primárnym právom EÚ.

Pri Rade Európy je situácia ešte jasnejšia, pretože na ňu Slovensko neprenieslo žiadne kompetencie z hľadiska tvorby práva – právomoc ESĽP sa koncentruje len na zisťovanie, či si Slovensko plní záväzky podľa EDĽP, teda ESĽP má len interpretačno-aplikačnú kompetenciu výlučne v súvislosti s Dohovorom plne v súlade s princípom subsidiarity a *margin of appreciation*. Rozsudky ESĽP sú primárne deklaratórnej povahy. Jeho kompetencia (podobne ako Rady Európy) sa netýka suverenity štátu či jeho kompetencií (nekoná namiesto štátu).

V tejto súvislosti tak nejde o retroaktivitu daného ustanovenia, ako tvrdí Benátska komisia, ale ide o potvrdenie právneho statusu quo tak vo vzťahu k Rade Európy ako aj voči EÚ. Slovensko nikdy svoje kompetencie týkajúce sa identity a kultúrno-etických otázok nepostúpilo ani na EÚ ani na Radu Európy.

8 ZÁVER

Niektorí kritici nazvali ústavný zákon č. 255/2025 Z.z. ako „cesta do pekla“ či „apokalypsa.“ A chápu ju ako hrozbu pre členstvo Slovenska v rôznych medzinárodných organizáciách. Na základe predstavených argumentov v článku, nezdieľam tento pesimizmus.

Otázka identity slovenského národa a jeho ústavy je totiž nevyhnutne prepojená s demokratickým režimom nášho štátu. Aj v prípade neschválenia novely ústavy by sa otázka identity (alebo iného pojmu) dostala skôr alebo neskôr na „pretras“ či už v rozhodovacej činnosti ústavného súdu, v referende alebo v ďalšom návrhu ústavného zákona.

Tento proces je priamo úmerný a nevyhnutne prepojený s hlbšou integráciou, unifikáciou a posúvaním hraníc kompetencií európskych inštitúcií, ktoré regulujú čím ďalej, tým viac oblastí a prichádza tak k suspendácii činností národného štátu. Nadnárodné inštitúcie tak robia skryte a bez toho, aby k tomu mali jasný právny základ, ktorý by im na takéto konanie dával demokratickú legitimitu.

Z príkladov stačí uviesť napr. rozsudok Veľkej komory ESĽP vo veci *Fedotova*, kde ESĽP tradičný koncept konsenzu nahradil vznikajúcim trendom pri výraznom posune svojej judikatúry pri ochrane práv párov rovnakého pohlavia.[231] Súdny dvor EÚ súčasne posudzuje maďarský zákon o výchove a vzdelávaní LXXIX z 2021, ktorý má chrániť maďarské deti pre škodlivými vplyvmi, akými sú napr. rodová dysfória, transrodovosť na základe široko vykladaného čl. 2 ZEÚ, ustanovení o slobode poskytovania služieb a nariadenia GDPR.[232] Teda veľmi dubiózny právny základ. EÚ pri tom v oblasti výchovy a vzdelávania nemá kompetencie, keďže tie zostali členským štátom.

Nie je tajomstvom, že existuje široká nespokojnosť naprieč členskými štátmi EÚ, že inštitúcie EÚ a ich právomoci nemajú žiadne limity. Ako písal J. H. Weiler citujúc anonymného prominentného vedca a sudcu - neexistuje žiadne jadro suverenity, ktoré by mohli členské štáty uplatniť voči EÚ. Kľúčom je obnoviť dôveru v nepreniknuteľnosť hraníc medzi kompetenciami EÚ a kompetenciami členských štátov.[233] A práve koncept identity je vhodným nástrojom na určenie týchto hraníc.

---

[231] Pre kritiku rozsudku ESĽP por. ĽALÍK, T.: *The European Court of Human Rights on Same-Sex Couples: A Critique of the Case-Law and a Way Forward.* In: Juraj Šúst - Jozef Filko (eds.): *Same-sex civil unions*: *the posibilities and limits of a conservative response to the judgments of the ECHR.* Bratislava: Spoločenstvo Ladislava Hanusa, s. 13-47.

[232] Ide o prebiehajúci prípad Komisia c. Maďarsko, C-769/22.

[233] WEILER, J.H.H.: *To Be a European Citizen: Eros and Civilization. Journal of European Public Policy*, roč. 4, č. 4, 1997, s. 516 a 513.

A posledné na záver. Chcem veriť, že pre západ nie sú krajiny strednej a východnej Európy málo exotické, aby nemohli mať vlastnú identitu.[234]

Použitá literatúra:

- BÂLI, A. - LERNER, H.: Constitution Making and Disharmonic Identity. In: *Ran Hirschl a Y. Roznai (eds.): Deciphering the Genome of Constitutionalism: The Foundations and Future of Constitutional Identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2025
- BESSELINK, L.: *National and constitutional identity before and after Lisbon*. Utrecht Law Review, roč. 6, č. 3, 2010
- BERDISOVÁ, L.: *Novela ústavy otáča kormidlom od Európy a kapitán švindľuje pohľadom*. Dostupné na: https://komentare.sme.sk/c/23502307/novela-ustavy-otaca-kormidlo-od-europy-a-kapitan-svindluje-pohladom.html (stránka naposledy navštívená 15-09-2025)
- FABBRINI, F. - SAJÓ, A.: *The Dangers of Constitutional Identity*. European Law Journal, roč. 25, č. 4, 2019
- FARAGUNA, P.: *Constitutional Identity in the EU - A Shield or Sword*? German Law Journal, roč. 18, č. 7, 2017
- FOWKES, J. - HAILBRONNER, M.: *Decolonizing Eastern Europe: A global perspective on 1989 and the world it made.* International Journal of Constitutional Law, roč. 17, č. 2, 2019
- GRIMM, D.: *Constitutionalism. Past, Present, and Future*. Oxford: Oxford University Press, 2016,
- GRIMM, D.: *Three Meanings of Constitutional Identity and Their Prospects in the European Union*. In: de Poorter, J., van der Schyff, G., Stremler, M., De Visser, M., Leijten, I., van Oirsouw, C. (eds): European Yearbook of Constitutional Law 2022, 2023
- HABERMAS, J.: *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press, 1996
- HUQ, A.*: Rule of Law (A Very Short Introduction).* Oxford: Oxford University Press, 2024
- CHARVET, J. – KACZYNSKA-NAY, E.: *The Liberal Project and Human Rights. The Theory and Practice of a New World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008
- JACOBSOHN, G.: *Constitutional Identity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010

[234] A contrario FOWKES, J. - HAILBRONNER, M.: *Decolonizing Eastern Europe: A global perspective on 1989 and the world it made.* International Journal of Constitutional Law, roč. 17, č. 2, 2019, s. 505.

- JACOBSOHN, G. *The Exploitation of Constitutional Identity*. In Krista Kovács (ed.): The Jurisprudence of Particularism: National Identity Claims in Central and Eastern Europe. Oxford: Hart Publishing, 2023
- KÁČER, M.: *Zvrchovane smerom vzad*. Dostupné na: https://dennikn.sk/4692309/zvrchovane-smerom-vzad/ (stránka naposledy navštívená dňa 10-09-2025).
- KÁČER, M. - NEUMANN, J.: *Materiálne jadro v slovenskom ústavnom práve. Doktrinálny disent proti zrušeniu sudcovských previerok*. Praha: Leges, 2019
- KUMM, M.: Un-European Identity Claims: On the Relationship between Constituent Power, Constitutional Identity and its Implications for Interpreting Article 4(2) TEU. In: Krista Kovács (ed.): T*he Jurisprudence of Particularism: National Identity Claims in Central and Eastern Europe.* Oxford: Hart Publishing, 2023
- LUSTIG, D. – WEILER, J.: *Judicial review in the contemporary world – Retrospective and prospective*. International Journal of Constitutional Law, roč. 16, 2018
- ĽALÍK, T.: *Nález PL. ÚS 21/2014 ako nevyhnutný liek na ústavné zákonodarstvo na*
- *Slovensku*. In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comeniae Tomus. XXXVII, 1/2019
- ĽALÍK, T.: *Obmedzovanie ľudských práv a test proporcionality: teória a prax*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2023
- ĽALÍK, T.: *Priama aplikácia ústavy (s dôrazom na všeobecné súdy*); Justičná revue, 72, 2020, č. 4
- ĽALÍK, T.: *The European Court of Human Rights on Same-Sex Couples: A Critique of the Case-Law and a Way Forward. In: Juraj Šúst - Jozef Filko (eds.): Same-sex civil unions: the posibilities and limits of a conservative response to the judgments of the ECHR*. Bratislava: Spoločenstvo Ladislava Hanusa, 2024
- MALENOVSKÝ, J.: *Důvěřuj ale prověřuj: prověrka principu přednosti unijního práva před právem vnítrostátním měřítky pramenů mezinárodního práva.* Právník č. 8, 2010
- MOUFFE, Ch*.: Paradox of Democracy*. Londýn: Verso, 2000
- NICOLAÏDIS, K.: *A citizen's guide to the rule of law : why we need to fight for the most precious human invention of all time*. Stuttgart: Ibidem Press, 2021
- ORBÁN, E.: *Constitutional identity in the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union.* Hungarian Journal of Legal Studies, roč. 63, č. 2, 2022
- PETERS, A*.: Supremacy Lost: International Law Meets Domestic* Constitutional Law. Vienna Journal on International Constitutional Law, roč. 3, č. 3, 2009

- PETERS, B.: *Germany's Dialogue with Strasbourg: Extrapolating the Bundesverfassungsgericht's Relationship with the European Court of Human Rights in the Preventive Detention Decision*. German Law Journal, roč. 13, č. 6, 2012
- PITKIN, H.: *The Idea of a Constitution*. Journal of Legal Education, roč. 37, 1987
- RICOEUR, P.: *Soi-même comme un autre.* Paríž: Seuil, 1990
- ROSENFELD, M.: *Deconstructing Constitutional Identity in Light of the Turn to Populism.* In: Ran Hirschl a Y. Roznai (eds.): Deciphering the Genome of Constitutionalism: The Foundations and Future of Constitutional Identity. Cambridge: Cambridge University Press, 2025
- SCHMITT, C.*: The Concept of the Political.* Chicago: University of Chicago Press, 1996
- SCHOLTES, J.: Abusing Constitutional Identity. German Law Journal, roč. 22, č. 4, 2021
- ŠVÁBY, D.: *Návrh novely ústavy je skrátenou cestou do pekla*. Dostupné na: https://komentare.sme.sk/c/23538981/navrh-novely-ustavy-je-skratenou-cestou-do-pekla.html (naposledy navštívené dňa 04-09-2025).
- VIKARSKÁ, Z. - BARANÍK, K.: *Slovakia. From Constitutional Enthusiasm to Constitutional Blindness*. In: S. Griller - R. Puff (eds.): *National Constitutions and EU Integration*. Oxford: Hart Publishing, 2022
- VON BOGDANDY, A. - SCHILL, S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty. Common Market* Law Review, roč. 48, 2011
- VOSA, G.*: Questioning 'primacy': A proposal for a systematic understanding of 'identitarian arguments' in national constitutional case-law*. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, roč. 27, č. 1, 2023
- WEILER, J.H.H.: *To Be a European Citizen: Eros and Civilization.* Journal of European Public Policy, roč. 4, č. 4, 1997

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Tomáš Ľalík, PhD.
tomas.lalik@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika

ZÁKLADY A METAMORFÓZY SLOVENSKEJ ÚSTAVNEJ IDENTITY

prof. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The author examines the issue of constitutional identity, in particular in light of the most recent constitutional amendment to the Constitution of the Slovak Republic adopted in September 2025. She analyses the concepts of constitutional identity, national identity and European identity, as categories which, in this order, possess an increasingly general scope. On the basis of this analysis, and drawing from the existing case-law of the Constitutional Court of the Slovak Republic, the author outlines what may constitute the substantive content of "Slovak constitutional identity", and explores its relationship to the concept of national identity. In conclusion, the author asserts that these concepts are characterised by a dynamic nature, which influences their substantive meaning and interpretative trajectory over time.

Abstrakt: Autorka v článku skúma otázku ústavnej identity, a to najmä pod vplyvom poslednej novely Ústavy SR zo septembra 2025. Analyzuje pojem ústavná identita, národná identita a európska identita ako pojmy, ktoré v takomto poradí majú vždy všeobecnejší charakter. Na základe tejto analýzy a podľa existujúcej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR autorka približuje čo možno zaradiť do obsahu pojmu slovenská ústavná identita a aký je jej vzťah k národnej identite. Záverom je konštatovaný dynamický charakter týchto pojmov, ktorý vplýva na ich obsah a interpretáciu v čase.

Keywords: the Constitution of the Slovak Republic, national identity, constitutional identity, European identity, constitutional amendment

Kľúčové slová: ústava SR, národná identita, ústavná identita, európska identita, novela ústavy

1 ÚVOD

V súčasnosti sa stala na Slovensku viac než aktuálna téma ústavnej identity. Slovenská ústava publikovaná pod č. 460/1992 Zb. doposiaľ neobsahovala výslovnú zmienku o svojej ústavnej identite, čo nie je prekvapením, keďže ide skôr o teoretický kvázi- legálny koncept, ktorý sa bežne nenachádza v texte ústavných listín. Táto téma však získala ešte viac na

pozornosti a význame po schválení novely Ústavy SR v Národnej rade SR.[235] Nemožno ju významovo vytrhnúť zo širšieho kontextu slovenského celospoločenského a politického diskurzu, ktorý existuje v európskych súvislostiach. Cieľom príspevku je rozanalyzovať obsah a význam termínu ústavná identita a národná identita nielen na úrovni Slovenskej republiky a jeho recentného ústavného vývoja, ale aj v kontexte vývoja tohto inštitútu v rámci európskeho priestoru.

2 ÚSTAVNÁ IDENTITA

Keď sa povie identita, podľa Krátkeho slovníka slovenského jazyka, tým možno označiť „*konkrétnu, ničím nezameniteľnú podstatu, ktorou sa od seba odlišujú jednotlivci, pren. i spoločenstvá.*“ Pojem ústavná identita sa bude takto vzťahovať na ústavu, jej obsah, avšak nemožno poprieť, že text ústavy je možné vykladať aj bez toho, aby ho bolo potrebné kontextuálne viazať na identitu ústavného textu. V rámci odborného diskurzu je možné podľa Michela Rosenfelda rozlišovať tri základné významy ústavnej identity. Po prvé existuje identita, ktorá je odvodená už zo samotného faktu existencie ústavy- politické zriadenia s ústavou sa líšia od tých, ktoré ju nemajú. Po druhé obsah ústavy poskytuje odlišné prvky identity- federálna ústava vytvára iný druh zriadenia ako ústava vytvárajúca centralizovaný unitárny štát. Po tretie kontext v akom ústava funguje sa javí ako v podstatnej miere určujúci pri vytváraní jej identity- rôzne kultúry nastavujú rôznymi spôsobmi ochranu základných práv, niekedy dokonca až protichodným spôsobom.[236]

Podľa Dietera Grimma pojem „ústavná identita“ možno vnímať v troch rovinách. Má právny význam, že predstavuje nemeniteľné jadro ústavy, ktoré chráni jej základné princípy pred zmenami (napr. nemecká klauzula večnosti). Po druhé má skôr obranný význam, vytvára ústavnú bariéru voči vonkajším hrozbám, najmä zo strany medzinárodného alebo práva EÚ, kde sa zaručuje priestor pre národnú ústavu a odmietnutie prednosti práva EÚ.[237] Napokon možno hovoriť o ústavnej identite aj v tom zmysle, že ľudia žijúci pod určitým ústavným poriadkom ho považujú za trvalý prejav ľudovej vôle, pokiaľ ide o usporiadanie politickej moci

[235] Návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov zo dňa 26. septembra 2025, schválený text Národnou radou SR dostupný tu: https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=573829

[236] ROSENFELD, M.: Constitutional Identity, s. 757. In ROSENFELD, M., SAJÓ, A.: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. New York: Oxford University Press, 2012

[237] GRIMM, D.: *Three Meanings of Constitutional Identity and Their Prospects in the European Union*. In: de Poorter, J., van der Schyff, G., Stremler, M., De Visser, M., Leijten, I., van Oirsouw, C. (eds) European Yearbook of Constitutional Law 2022. European Yearbook of Constitutional Law, vol 4. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2023.

a spoločenských vzťahov. Táto predstava vnímania nevyžaduje detailnú znalosť ústavy, ale skôr všeobecné povedomie o jej základných prvkoch a praktickej relevancii, ako aj presvedčenie, že predstavuje dobrý poriadok, pod ktorým sa oplatí žiť, a s ktorým sa väčšina občanov dokáže identifikovať. Takáto forma ústavnej identity, hoci je závislá od účinnosti ústavy, je iba voľne prepojená s jej právnou povahou. Pôsobí skôr na symbolickej úrovni.[238]

Koncept ústavnej identity bol prvýkrát rozvinutý už v rámci Weimarskej ústavy z roku 1919. Pojem ústavnej identity zaviedli v roku 1928 ústavní právnici Carl Schmitt a Carl Bilfinger, ktorí síce vychádzali z odlišných teoretických rámcov, obaja použili pojmy „*identita a kontinuita ústavy ako celku*" (Schmitt) a „*identita ústavného systému*" (Bilfinger) na odôvodnenie implicitných limitov ústavných zmien. Tieto teórie sa rozvíjali preto, že Weimarská ústava neobsahovala materiálne obmedzenia týkajúce sa ústavných zmien.[239] Opakovane sa možno v doktríne stretnúť s názorom, že tento koncept má svoj pôvod v ústavnej teórii (odvolávajúc sa na Carlom Schmittom publikované dielo *Verfassungslehre* z roku 1928), a možno tiež argumentovať, že v skutočnosti je ústavná identita iba preformulovaním ústavnej kultúry alebo tradícií, ktoré predstavujú dobre etablovaný pojem, prípadne má svoje predobrazy v ústavnom práve, hoci takto explicitne neboli označené – ako napríklad klauzuly večnosti alebo určité judikatúrne konštrukcie, ktoré sú svojou podstatou veľmi podobné súčasnému chápaniu ústavnej identity.[240]

V rámci dlhodobého vývoja konceptu ústavnej identity v Nemecku je pre nás zrejme najdôležitejšie uviesť tri vývojové etapy, ktoré ovplyvnili súčasné ponímanie tohto pojmu. Najprv je potrebné spomenúť, že nemeckí konštitucionalisti sa pri interpretácii článku 79 ods. 3 Základného zákona nechali ovplyniť teóriou C. Schmitta a znovu začali používať termín ústavná identita. Ďalší míľnik predstavuje prístup Spolkového ústavného súdu, ktorý s týmto pojmom pracoval pri rozpracovaní ústavných limitov vnútroštátnej aplikácie európskeho práva a odvolal sa na klauzulu večnosti s cieľom stanoviť všeobecné hranice prenosu suverénnych právomocí na európsku úroveň[241], vyhranil si tak priestor pre určenie limitov prednosti

---

[238] GRIMM, D.: *Three Meanings of Constitutional Identity and Their Prospects in the European Union*, CAS LMU Blog, 25 Marec 2024, https://doi.org/10.5282/cas-blog/49 dostupné online: https://www.blog.cas.uni-muenchen.de/topics/dissecting-democracy/three-meanings-of-constitutional-identity

[239] POLZIN, M.: *Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law*. In ***International Journal of Constitutional Law***, Volume 14, Issue 2, April 2016, s. 415-416

[240] SZENTE, Z.: *Constitutional identity as a normative constitutional concept*, s. 4. In Hungarian Journal of Legal Studies 63 (2022) 1

[241] POLZIN, M.: *Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law*. In ***International Journal of Constitutional Law***, Volume 14, Issue 2, April 2016, s. 416

európskeho práva.[242] Pojem ústavná identita použil Spolkový ústavný súd následne aj neskôr v rozhodnutí o Lisabonskej zmluve v spojení s klauzulou večnosti v článku 79 ods. 3 Základného zákona a výslovne ho spojil s určitou predstavou ústavodarnej moci a spresnil obsah ústavnej identity.[243]

3 EURÓPSKA IDENTITA AKO REZIDÚUM?

Pojem „národná identita“ v priebehu času nadobudol právne relevantnejšiu podobu prostredníctvom svojej transformácie na „ústavnú identitu“, ktorá je naviazaná a súvisí svojím pôvodom s právnym konceptom práva EÚ.[244] Kým „národná identita“ sa využíva na zabránenie aplikácie práva Únie, „európskej identite“ sa doposiaľ len zriedkavo pripisovala normatívna sila. Môže sa zdať paradoxné, že jadro euro-unitárneho politického usporiadania zostáva nejasné. Samotný fakt, že sa zmluvy v prechode od Maastrichtu k Lisabonu vydali na šmykľavú cestu uznania plurality národných identít, však so sebou nesie určitú opatrnosť pri priznávaní právnej sily jednotnej európskej identite. Diskusie majú skôr tendenciu prikláňať sa k sociálno-politickému chápaniu „identity“. Avšak ak sa prijme tento prístup, analýza sa sotva dotýka podmienok, za ktorých má právo Únie prednosť v aplikácii. Skôr kopírujú vzorec sporov o možnosti a vhodnosti prijatia Ústavy pre Európu; neposkytujú preto právnu odpoveď na otázku, či a do akej miery musí právo Únie prevládnuť nad právom vnútroštátnym.[245] Podľa názoru A.von Bogdandyho a S. Schilla môže v lisabonskej zmluve revidovaná klauzula o identite (v porovnaní s Maastrichtskeou zmluvou) prispieť k novému uchopeniu vzťahu medzi právom EÚ a vnútroštátnym ústavným právom a usmerniť cestu k chápaniu jednotlivých nuáns vzťahu presahujúceho kategorické pozície Súdneho dvora EÚ na jednej strane, ktorý podporuje doktrínu absolútnej nadradenosti práva EÚ aj nad ústavným právom členských štátov, a väčšiny

[242] Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu z 29.mája 1974 2 BvL 52/71, BVerfGE 37, 271, 278-285 Solange I

[243] Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu z 30. júna 2009 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, dostupné : https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208en.html?nn=148454

[244] BESSELINK, L. F.M.: *National and constitutional identity before and after Lisbon*. Utrecht Law Review, Volume 6, Issue 3 (November) 2010, s. 37, DOI: 10.18352/ulr.139 https://utrechtlawreview.org/articles/139/files/submission/proof/139-1-151-2-10-20101118.pdf

[245] VOSA, G.: *European Constitutional Identity as a Normative Concept: Pointing to the Core of European Democracie*s, s. 186. In: de Poorter, J., van der Schyff, G., Stremler, M., De Visser, M., Leijten, I., van Oirsouw, C. (eds) European Yearbook of Constitutional Law 2022. European Yearbook of Constitutional Law, vol 4. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2023. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-595-9_9

vnútroštátnych ústavných súdov na strane druhej, ktoré vo veľkej miere sledujú doktrínu relatívnej nadradenosti tým, že uznávajú nadradenosť práva EÚ, avšak podmienenú určitými ústavnými limitmi.[246]

Európska identita resp. ústavná identita EÚ, napriek svojej neurčitosti, vágnosti a komplexnosti, zahŕňa spoločné pôvody, spoločné hodnoty, spoločný osud a spoločné črty, ktoré odlišujú Európsku úniu od iných entít. Hoci spoločné pôvody vychádzali predovšetkým zo skúsenosti odmietnutia nacizmu a sovietskeho komunizmu a spoločný osud zostáva skôr neistý, nemožno poprieť, že EÚ má axiologický základ a že disponuje istými charakteristikami, ktoré ju odlišujú od zvyšku sveta. Jednou z týchto čŕt je dôraz na rešpektovanie princípu rovnosti a zákazu diskriminácie, ako aj na ochranu a podporu základných práv, ktoré predstavujú integrálnu súčasť ústavnej identity EÚ presne v tej miere, v akej sú zároveň hodnotami a cieľmi Únie.[247] Preto sa prikláňame k názoru, že pri dôkladnejšej analýze primárneho práva Európskej únie, zmlúv, možno dospieť k záveru, že európska identita by mala skôr stáť na strane ústavnej rovnováhy medzi Úniou a členskými štátmi, založenú na rešpektovaní národného demokratického sebaurčenia a na ochrane práv prostredníctvom rovnocenných štandardov. Takto chápaný koncept podporuje vznik európskej verejnej sféry ako priestoru pre zodpovedné rozhodovanie o otázkach nadnárodného významu a zároveň by spojil aplikačnú prednosť práva Únie s posilneným a reálnym súhlasom (národov) členských štátov.

4 SLOVENSKÁ ÚSTAVNÁ IDENTITA

Ústavu štátu možno chápať akt sebaurčenia národa alebo spoločnosti ohľadom formy jej politickej existencie a pravidiel výkonu moci. Ide tiež o prejav ústavnosti, v ktorej nechýba demokratický pôvod. Ústavná identita je v súčasnej teórii vnímaná jednak ako analytická a deskriptívna kategória, jednak ako právno-doktrinálny konštrukt. Ako *analytický pojem* sa ústavná identita používa na vysvetlenie toho, ako sa chápe a vníma určitý kolektív prostredníctvom ústavného dokumentu alebo ústavného poriadku. Ako *normatívny pojem* sa ústavná identita zameriava na jadrové normy a princípy ústavného systému, ktoré osobitným spôsobom zaväzujú ústavných aktérov, pričom tieto pravidlá a hodnoty sú nezmeniteľné.[248]

---

[246] VON BOGDANDY, A. and SCHILL, S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*. In Common Market Law Review. 2011, vol. 48, no. 5, s. 1418.

[247] GUERRA MARTINS, A.M. : *Equality and Non-Discrimination as an Integral Part of the EU Constitutional Identity*, s. 25 In: Giegerich, T. (eds) The European Union as Protector and Promoter of Equality. European Union and its Neighbours in a Globalized World, vol 1. Springer, Cham. 2020, https://doi.org/10.1007/978-3-030-43764-0_3

[248] MAES, CH.: *The notion of constitutional identity and its role in European integration*. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Directorate-General for Internal Policies. PE 760.344- March 2024,

Analýza existencie a obsahu slovenskej ústavnej identity má svoje opodstatnenie. Ústavná identita predstavuje právny nástroj, ktorý dokáže ponúknuť alternatívne riešenia ústavných konfliktov a prispieva k podpore ústavného dialógu. Preto je o to dôležitejšie venovať sa analýze obsahu tohto systému, ktorý vytvára ako celok ústavnú identitu v slovenskom ústavnoprávnom poriadku. Na jednej strane funguje ako nástroj riešenia ústavných konfliktov najmä s nadnárodným rozmerom (najmä európskym), súčasne v systéme pôsobí aj ako referenčné východisko pre zdieľanú normativitu medzi vnútroštátnym a nadštátnym ústavnoprávnym systémom.

Kde hľadať právne východiská pre slovenskú ústavnú identitu? Ak skúmame vyjadrenie základných preferencií ústavodarcu vo vzťahu k historickému odkazu a dedičstvu, potom by mali byť aspoň minimálne prvky vyjadrené aj v preambule Ústavy SR. Ide síce o právne nezáväznú deklaráciu, avšak jej hodnotové nastavenie nemožno prehliadať. Vidíme tu snahu ústavodarcu reagovať a vysporiadať sa s minulosťou, podobne ako to je pri nastavovaní obsahu európskej identity. V podobe úpravy v preambule ide skôr o symbolické naplnenie obsahu ústavnej identity.

Ak vnímame ústavnú identitu v zmysle normatívneho pojmu, resp. v jej právnom význame, potom sa jej obsah prekrýva s implicitne vyjadreným materiálnym jadrom ústavy a klauzulou večnosti. Materiálne jadro Ústavy SR tvoria ústavné princípy, kde patrí nielen generálny princíp právneho štátu so všetkými svojimi súčasťami, ale aj princíp demokratického štátu.[249] Ilustratívne možno poukázať na jedno z prvých rozhodnutí Ústavného súdu SR, kde zvýraznil nedotknuteľnosť ústavných princípov, ktorých „*zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky*.“[250] Podrobnejšie tento koncept Ústavný súd SR rozpracoval v náleze sp. zn. PL. ÚS 7/2017, tu k princípom demokratického a právneho štátu uviedol: „ *Pojem „princípy demokratického a právneho štátu“ sa v ústavných reáliách Slovenskej republiky nepochybne viaže k uvádzaciemu ustanoveniu ústavy, t. j. k prvej vete čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, v ktorom ústavodarca definuje Slovenskú republiku ako „... zvrchovaný, demokratický a právny štát*“.[251] Ústavodarca použitím tejto ústavnej konštrukcie ozrejmuje kvalitatívne, resp. hodnotové požiadavky, ktoré kladie na Slovenskú republiku ako

European Union, 2024 (Document requested by the European Parliament's Committee on Constitutional Affairs), s. 6

[249] Článok 1 ods. 2 Ústavy SR

[250] Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 16/95 z 24. mája 1995

[251] Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017

demokratický a právny štát. V náleze PL. ÚS 7/2017 Ústavný súd SR nepracuje výslovne s pojmom „identita“, ale vo svojom odôvodnení už hovorí o „základných náležitostiach demokratického právneho štátu“, ktoré tvoria nemenné jadro ústavy a ktoré nemožno derogovať ani právom EÚ. Podľa vyjadrenia Ústavného súdu SR[252] pomyselnú klauzulu večnosti v našom ústavnom systéme tvorí garancia predovšetkým prirodzeno-právne ponímaných základných práv a slobôd, ktorá reflektuje postoj štátu v podobe jeho uznania a rešpektu k ich ochrane založenej na úcte k základným právam a slobodám človeka, ktoré „*sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.*“[253] Skúmanie vývoja pojmu ústavná identita je tak v slovenskom právnom prostredí spojené s rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu SR.

Sekundárne sa po prijatí nálezu sp. zn. PL. ÚS 7/2017 začala ústavná identita doktrinálne spájať práve s materiálnym jadrom ako nezmeniteľnom časťou Ústavy SR. Presne v tomto chápaní možno nájsť výslovnú zmienku o nej v odlišnom stanovisku Ladislava Orosza k rozhodnutiu vo veci predmetu referenda, ktoré malo riešiť otázku základných práv a slobôd, vrátane otázky súvisiacej s ochranou manželstva, či spoločensky veľmi citlivej záležitosti v podobe hľadania krehkej rovnováhy medzi ochranou rodiny a ochranou práv, ktoré ústava priznáva sexuálnym menšinám. K rozhodnutiu, kde Ústavný súd SR dospel k záveru, že „ prostred*níctvom čl. 93 ods. 3 Ústavy SR sa kladie zábrana referendám s takými otázkami, ktorých úspech by znamenal narušenie konceptu základných práv a slobôd v podobe znižovania ich štandardu vyplývajúceho z medzinárodnoprávnej úpravy i úpravy vo vnútroštátnom právnom systéme, a to v miere ohrozujúcej charakter právneho štátu*.“[254]. V rámci tohto odlišného stanoviska sa uvádza, že „ *Rovnako musia byť podľa môjho názoru súčasťou interpretačného prístupu ústavného súdu k príslušnej časti čl. 93 ods. 3 ústavy aj ďalšie ústavné princípy, ktoré tvoria materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky schválenej v roku 1992, ktoré je ústavný súd povinný chrániť v prvom rade (čl. 124 ústavy), t. j. musí prostredníctvom a v rámci svojich právomocí zabraňovať takým jej zmenám, ktoré by viedli k zmene jej podstaty (identity).*“[255] Táto zmienka potvrdzuje vnímanie ústavnej identity v rámci doktríny ako právneho konceptu, ktorého obsah je výrazným spôsobom tvorený tzv. materiálnym jadrom Ústavy SR a je schopný zaväzovať alebo motivovať ústavných aktérov a interpretov, akými sú (ústavní) zákonodarcovia, vlády či súdy.[256]

---

[252] Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019
[253] Článok 12 ods. 1 Ústavy SR
[254] Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014
[255] Odlišné stanovisko Ladislava Orosza k PL. ÚS 24/2014, s. 6-7
[256] SCHOLTES, J.: *The Abuse of Constitutional Identity in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2023, s 3.

V tomto duchu na to nadviazalo aj časovo neskôr prijaté rozhodnutie Ústavného súdu SR[257], kde sa súd odvoláva na argumentáciu P. Holländera: „ *Implicitné jadro ústavy chráni ústavu pred zmenami tých jej ustanovení, ktoré predstavujú a zakladajú jej identitu a ktorých zmena alebo vypustenie by narušili kontinuitu ústavy. Nezmeniteľnosť ústavy je prejavom suverenity suveréna, možnosť jej zmeny a doplnenia je teda založená len na jeho vôli vyjadrenej zmocnením. Teda imperatív nezmeniteľnosti, ktorý zakladá identitu ústavného systému, je ústavne imanentný a je v nej obsiahnutý aj vtedy, ak nie je explicitne vyslovený*."[258]

Hodnotové vyhranenie slovenského ústavodarcu potvrdené rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu SR vytvára katalóg ústavných princípov a hodnôt, ktoré sú pre štát a jeho existenciu natoľko zásadnej povahy, že ich inštitucionalizoval v podobe implicitne vyjadreného materiálneho jadra s cieľom zabezpečiť stabilizáciu vzťahov v štáte. Vymedzenie právnych základov ústavnej identity tak prispieva k stabilite organizácie štátu a postavenia jednotlivca cestou vytvoreniu axiologicko- právnej bariéry zmien vnútroštátneho právneho poriadku. Preto sú konštituticonalizmus a ústavná identita vzájomne prepojené.[259] Jeden z preferovaných významov konštitucionalizmu ho interpretuje ako teóriu kontroly, obmedzovania a limitovania štátnej moci substanciálnym spôsobom, s cieľom chrániť individuálnu slobodu a zabrániť zneužitiu moci. V tomto ponímaní znamená aj ochranu základných práv jednotlivca.[260] Ústavná identita tak cestou normatívneho jadra Ústavy SR pôsobí ako garancia obsahu materiálnej ústavy štátu pred ústavnými zásahmi a revíziami ako výsledkami politického procesu. Súčasná spoločnosť existuje v prostredí plnom spoločensko-politických rozkolov a sporov o základné ústavné koncepty. Formulácia ústavnej identity tak štátu pomáha nastaviť si svoju principiálnu orientáciu, pričom ale nesmie opomenúť reflektovať existenciu národnej identity, ktorá je zložitou štruktúrou so širším ako len s právnym zázemím.

Pojem národná identita má svoj pôvod v Maastrichtskej zmluve a po lisabonskej zmluve je stále súčasťou zmlúv. Zmluvy spomínajú pojem „identita" iba vo vzťahu k členským štátom, nie k samotnej EÚ, a hovoria o národnej identite, nie o ústavnej. EÚ je povinná ju rešpektovať. To odráža, že autori zmlúv vnímali ohrozenie národnej identity zo strany EÚ, nie naopak.

---

[257] Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019

[258] HOLLÄNDER, P.: *Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce*. Právník, č. 4/2005. s. 327

[259] ALLEZARD, L.: *Constitutional identity, identities and constitutionalism in Europe.* In Hungarian Journal of Legal Studies 63 (2022)

[260] SAJÓ, A.: *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*. New York: Central European Press, 1999

Ústavná identita tak prichádza do hry prostredníctvom národnej identity, ktorá je „*vlastná základným politickým a ústavným štruktúram členských štátov*“ (čl. 4 ods. 2 ZEÚ[261]).[262]

Otázku slovenskej národnej identity priniesla aktuálna ústavná novela z 26. septembra 2025, kde sa ústavný text dopĺňa v čl. 7 odsekmi 6 a 7, ktoré znejú:

„ *(6) Slovenská republika si zachováva zvrchovanosť predovšetkým vo veciach národnej identity tvorenej najmä základnými kultúrno-etickými otázkami, ktoré sa týkajú ochrany života a ľudskej dôstojnosti, súkromného a rodinného života, manželstva, rodičovstva a rodiny, verejnej morálky, osobného stavu, kultúry a jazyka, ako aj rozhodovania o veciach s tým súvisiacich v oblasti zdravotníctva, vedy, výchovy, vzdelávania, osobného stavu a dedenia.*

(7) Nič v tejto ústave a ústavných zákonoch nemožno vykladať ako súhlas Slovenskej republiky s prenosom výkonu časti jej práv vo veciach tvoriacich národnú identitu.“. [263]

Pri predkladaní návrhu novely sa argumentovalo najmä záujmom posilniť ochranu tradičných hodnôt ako kľúčové východisko pre zachovanie kultúrneho dedičstva Slovenskej republiky a zabezpečenie právnej stability. Návrh ústavného zákona preto reaguje na potrebu ochrany kultúrneho dedičstva zakotveného v preambule Ústavy SR, ktoré je osobitne spojené s uznaním manželstva medzi mužom a ženou ako jedinečného zväzku. Zároveň Dôvodová správa k ústavnému zákonu z 26. septembra 2025 uvádza, že ide o ústavné zakotvenie deklarácie zvrchovanosti Slovenskej republiky predovšetkým vo veciach národnej identity. Úmysel ústavodarcu je podľa tohto tiež interpretačne zdôrazniť, že ustanovenia Ústavy SR či iných ústavných zákonov nemôžu byť vykladané ako súhlas Slovenskej republiky s prenesením výkonu časti svojich práv vo vyššie uvedených základných kultúrno-etických otázkach.[264]

---

[261] Článok 4 Zmluvy o Európskej únii *„právomoci, ktoré na Úniu neboli zmluvami prenesené, zostávajú právomocami členských štátov. Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako aj ich národnú identitu, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti. Predovšetkým národná bezpečnosť ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu.“*

[262] GRIMM, D.: *Three Meanings of Constitutional Identity and Their Prospects in the European Union*, CAS LMU Blog, 25 Marec 2024, https://doi.org/10.5282/cas-blog/49 dostupné online: https://www.blog.cas.uni-muenchen.de/topics/dissecting-democracy/three-meanings-of-constitutional-identity

[263] Dôvodová správa k ústavnému zákonu z 26. septembra 2025 https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=560649

[264] Dôvodová správa k ústavnému zákonu z 26. septembra 2025 https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=560649

Základná otázka, ktorá sa spája s novo artikulovanou národnou identitou je tá, čo tvorí jej obsah, kde máme hľadať jej korene, či pôvod a aký vzťah má k ústavnej identite. Pôvod národnej identity, ktorá ako pojem národná identita nie je jednoznačne právne vymedzený, jej právny základ možno nájsť v primárnom práve EÚ a jej ďalší obsah je predmetom doktrinálnej interpretácie a judikatúry. Jedna z definícií ju chápe ako „*ústavne chránený priestor autonómie členských štátov, ktorý odráža základné politické a kultúrne sebachápanie národa a ktorý je potrebné rešpektovať aj v rámci európskeho integračného procesu*“.[265] Slovenská národná identita sa tak neobjavila len tak zčista- jasna. Ona tu stále bola, pokrývala základné politické a kultúrne sebachápanie slovenského národa. Odkaz na ňu je priamo vyjadrený v preambule Ústavy SR a možno ho nachádzať aj v ústavnom texte. Doposiaľ síce nebola výslovne na jednom mieste v ústavnom texte artikulovaná, avšak to neznamená, že neexistovala. Možno sa to dá aj chápať v kontexte relatívne krátkej histórie slovenskej demokratickej štátnosti. Prečo sa tak odrazu objavila potreba ju výslovne včleniť do ústavného textu? Pojem národná identita je obšírny. Pojem pokrývajúci veľmi veľa aspektov a sfér, ktorý sa dá interpretovať rôznymi spôsobmi v značnej miere determinovanými vôľou interpretátora. Zrejme však nemožno ale vyvrátiť, že národná identita v sebe zahŕňa aj ústavnú identitu. Tá predstavuje už pojem vo vzťahu k nej obsahovo užší, keďže je značne determinovaný vôľou štátu zaručiť nemennosť určitým ústavným inštitútom, či určitým kultúrnym aspektom (napr. začlenenie štátneho jazyka do materiálneho jadra ústavy). A tu sa opäť dostávame do sféry stretu medzi tým, čo všetko môže tvoriť národnú identitu, a čo zas ústavnú identitu. Jednoznačný zámer slovenského ústavodarcu určiť, ktoré kultúrno etické otázky považuje za zásadnú oblasť svojej výlučnej regulácie, je zrejme potrebné vnímať v širšom kontexte celospoločesnkého vývoja, potrieb spoločnosti, ale aj evolutívne ladenému výkladu práva EÚ, či európskych ľudskoprávnych štandardov. Pár desaťročí dozadu zrejme nebola potreba sa vymedzovať ako dovnútra štátu, tak ani navonok, spôsobom, že sa síce opäť pomerne všeobecne určia hodnoty a práva, avšak povie sa, že to je to, čo nesmie byť za žiadnych okolností predmetom regulácie na inej ako vnútroštátnej ústavnej úrovni. Áno, ústavné vymedzenie národnej identity sa tak dostáva na úroveň vytvorenia akéhosi ochranného štítu a prelína sa významovo s tou defenzívnou úlohou ústavnej identity. Cieľom je ochrániť ústavný poriadok štátu pred panstvom európskeho práva,

[265] BOGDANDY, A,, SCHILL, S.: Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty, CML Rev. 2011, s. 1417–1454

alebo si aspoň potvrdiť, že sú určité otázky, ktoré budú primárne zodpovedané a riešené na ústavnej úrovni štátu a jeho právny záver bude rešpektovaný nielen navonok, ale aj dovnútra. Slovenský ústavodarca tak vlastne nasledoval príklady iných demokratických štátov a rozhodol sa explicitne si určiť čo sú jeho výsostné interpretačné sféry vplyvu. Skutočne dôležité bude spôsob ako sa v budúcnosti pristúpi k interpretácii obsahu národnej identity. Môže poslúžiť ako priestor na uchovanie hodnôt slovenskej spoločnosti, avšak pri nesprávnej konštelácii hviezd pri jej výklade, môže pôsobiť jej výklad aj opačným spôsobom. Najväčší strach pri národnej identite je zrejme spojený s odmietaním plnenia medzinárodných záväzkov...

5 ZÁVER

Slovenská ústavná identita je pojem používaný prevažne slovenskou ústavnoprávnou doktrínou od čias podrobnejšieho vymedzenia implicitne obsiahnutých nemenných častí Ústavy SR. Slovenská doktrína tak len reagovala na vzrastajúci fenomén používania ústavnej identity v celosvetovom meradle. Poslednou aktuálne parlamentom schválenou novelou Ústavy SR ústavodarca výslovne do textu doplnil národnú identitu a naznačenie jej obsahu. Široko koncipované ústavnoprávne vyjadrenie národnej identity možno vnímať ako presadenie ambície ústavodarcu explicitne artikulovať nárok na aplikačnú prednosť vnútroštátneho práva pred právom Únie najmä vtedy, keď sú v hre tie najcitlivejšie práva a záujmy.

Po analýze otázky, či je ústavná identita členského štátu totožná s národnou identitou, možno konštatovať že nemožno zabúdať, že ako pojem ústavná identita, tak národná identita, nie sú statické. Ich vývoj je determinovaný spoločenskými zmenami a preferenciami. Tak ako Európska únia zmenila svoj charakter od čias založenia európskych spoločenstiev (EHS, ESUO a Euroatom), tak sa vyvíjala aj interpretácia primárneho práva pod vplyvom zmien, ktorým únia čelila a čelí. Podobné je to s identitou. Národná identita sa vyvíja v čase. Je to koncept podliehajúci miernej dynamike tak, aby „nezastala v čase“, avšak zároveň reflektovala na potreby ľudí- národa. Podobne ako pri založení spoločenstiev, predchodcov Európskej únie, v čase vzniku Slovenskej republiky nikto nemohol predpokladať, kam až dospeje vývoj spoločenstva, čo sa však nedá zákonite stotožniť s vývojom samostatného štátu o tridsať rokov. Snahu ukotviť si tradičné hodnoty možno vnímať aj vo svetle migrácie, pretrvávajúcich vojenských konfliktov, ekonomickej krízy, s ktorými sa náš štát musí vysporiadať. Momentálne je ťažko určiť, čo všetko, t.j. aké vzťahy a inštitúty tvorí obsah ústavnou novelou vymedzenej národnej identity. To ukáže čas a smer, ktorým sa vydá jej interpretátor. S určitosťou však možno tvrdiť, že jej obsah tvorí obsah ústavnej identity. Jednoznačne možno

potvrdiť, že ako koncept ústavnej identity, tak koncept národnej identity, plnia funkciu brzdy voči absolútnej nadradenosti práva EÚ, či prednosti medzinárodného práva nad právom vnútroštátnym, ako aj voči prenosu právomocí, čo nastoľuje otázku ústavných preferencií v oblasti samotnej štátnosti členského štátu. Ide o pomyselnú ručnú brzdu, ktorú možno múdro a obozretne zatiahnuť v správny čas. Predstavuje prostriedok *ultima racio*.

Zároveň si však štátu a Európskej únie v oblasti uplatnenia argumentu národnej identity možno predstaviť, pripodobniť vzťahu medzi rodičmi a deťmi. Rodičia by mali prechovávať rešpekt ku každému dieťaťu a jeho individuálnemu vývoju, jeho fázam. Trpezlivo pristupovať od detstva, puberty, dospelosti až k starobe. Pretože tento vzťah je založený na rešpekte, zároveň je to vzťah vzájomný. Je ponechané na interpretátora, ktoré spoločenstvo je rodič, alebo dieťa. Tak ako precedenčné právo expanduje, chcete s ním držať krok, avšak podobne ako pri vzťahoch niekedy je potrebné ustúpiť, niekedy naopak nepoľaviť, ale najmä je to o vzájomnej tolerancii a rešpekte. Pretože v hre je hrdosť a identita každého zúčastneného aktéra.

Použitá literatúra:

- ALLEZARD, L.: *Constitutional identity, identities and constitutionalism in Europe*. In Hungarian Journal of Legal Studies 63 (2022)
- BESSELINK, L. F.M.: *National and constitutional identity before and after Lisbon*. Utrecht Law Review, Volume 6, Issue 3 (November) 2010, DOI: 10.18352/ulr.139 , https://utrechtlawreview.org/articles/139/files/submission/proof/139-1-151-2-10-20101118.pdf
- BOGDANDY, A,, SCHILL, S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treat*y, CML Rev. 2011, s. 1417–1454
- GRIMM, D.: *Three Meanings of Constitutional Identity and Their Prospects in the European Union.* In: de Poorter, J., van der Schyff, G., Stremler, M., De Visser, M., Leijten, I., van Oirsouw, C. (eds) European Yearbook of Constitutional Law 2022. European Yearbook of Constitutional Law, vol 4. T.M.C. Asser Press: The Hague, 2023.
- GRIMM, D.: *Three Meanings of Constitutional Identity and Their Prospects in the European Union*, CAS LMU Blog, 25 Marec 2024, https://doi.org/10.5282/cas-blog/49 dostupné online: https://www.blog.cas.uni-muenchen.de/topics/dissecting-democracy/three-meanings-of-constitutional-identity
- GUERRA MARTINS, A.M. : *Equality and Non-Discrimination as an Integral Part of the EU Constitutional Identity*. In: Giegerich, T. (eds) The European Union as Protector and

Promoter of Equality. European Union and its Neighbours in a Globalized World, vol 1. Springer, Cham. 2020, https://doi.org/10.1007/978-3-030-43764-0_3

- HOLLÄNDER, P.: *Materiální ohnisko ústavy a diskrece ústavodárce*. Právník, č. 4/2005.
- MAES, CH.: *The notion of constitutional identity and its role in European integration*. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. Directorate-General for Internal Policies. PE 760.344- March 2024, European Union, 2024 (Document requested by the European Parliament's Committee on Constitutional Affairs)
- POLZIN, M.: *Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law*. In International Journal of Constitutional Law, Volume 14, Issue 2, April 2016
- ROSENFELD, M., SAJÓ, A.: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional L*aw. New York: Oxford University Press, 2012
- SAJÓ, A.: *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*. New York: Central European Press, 1999
- SCHOLTES, J.: *The Abuse of Constitutional Identity in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2023.
- SZENTE, Z.: *Constitutional identity as a normative constitutional concept*. In Hungarian Journal of Legal Studies 63 (2022) 1
- VON BOGDANDY, A. and SCHILL, S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*. In Common Market Law Review. vol. 48, no. 5, s. 1418
- VOSA, G.: *European Constitutional Identity as a Normative Concept: Pointing to the Core of European Democracies*. In: de Poorter, J., van der Schyff, G., Stremler, M., De Visser, M., Leijten, I., van Oirsouw, C. (eds) European Yearbook of Constitutional Law 2022. European Yearbook of Constitutional Law, vol 4. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2023. https://doi.org/10.1007/978-94-6265-595-9_9

Kontaktné údaje:
prof. JUDr. Lívia Trellová, PhD.
livia.trellova@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika

ÚSTAVA AKO PRIESTOR IDENTITY?

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.[266]

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstract: The article deals with the concept of constitutional identity in the context of the constitutional development of the Slovak Republic, focusing on its relationship to national identity, the authority of the constitution and European integration. It also responds to the amendment of the Constitution of the Slovak Republic from 2025, which explicitly defined some aspects of constitutional identity, which sparked extensive professional and social discussions. The author points to the frequent simplification and identification of the concepts of national and constitutional identity and emphasize the need for their consistent theoretical distinction. Constitutional identity is perceived as a dynamic, yet stabilizing element of the constitutional order, which expresses the fundamental values, principles and structural features of the constitution. Special attention is paid to the relationship between constitutional identity and the authority of the constitution, as well as the impact of numerous amendments on their weakening. At the same time, it points to the risks of excessive interference in the constitution and opens up space for further professional discussion on the appropriate level of constitutional changes.

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá konceptom ústavnej identity v kontexte ústavnoprávneho vývoja Slovenskej republiky, so zameraním na jej vzťah k národnej identite, autorite ústavy a európskej integrácii. Reaguje aj na novelizáciu Ústavy Slovenskej republiky z roku 2025, ktorou došlo k explicitnému vymedzeniu niektorých aspektov ústavnej identity, čo vyvolalo rozsiahle odborné aj spoločenské diskusie. Autorka poukazujú na časté zjednodušovanie a stotožňovanie pojmov národná a ústavná identita a zdôrazňujú potrebu ich dôsledného teoretického rozlíšenia. Ústavná identita je vnímaná ako dynamický, no stabilizačný prvok ústavného poriadku, ktorý vyjadruje základné hodnoty, princípy a štrukturálne znaky ústavy. Osobitná pozornosť je venovaná vzťahu ústavnej identity a autority ústavy, ako aj vplyvu

[266] Tento príspevok vznikol ako súčasť parciálneho riešenia projektov: VEGA, č. 1/0474/25 - Referendum a materiálne jadro ústavy v kontexte judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky- hodnotenie, kritické reflexie a návrhy de constitutione ferenda, VEGA, č. 1/0474/24 - Audit slovenskej volebnej a referendovej legislatívy a APVV-21-0336 - Analýza súdnych rozhodnutí metódami umelej inteligencie.

početných novelizácií na ich oslabenie. Zároveň poukazuje na riziká nadmerných zásahov do ústavy a otvára priestor pre ďalšiu odbornú diskusiu o primeranej miere ústavných zmien.

Keywords: constitution, identity, national identity, constitutional identity, authority of the constitution

Kľúčové slová: ústava, identita, národná identita, ústavná identita, autorita ústavy

1 ÚVOD

Popularita istých odborných termínov ústavného práva vždy stúpa priamo úmerne v súvislosti s intenzitou prezentácie týchto pojmov zo strany predstaviteľov verejného života, často krát aj v spojitosti s pripravovanou, či schválenou novelizáciou právnych predpisov. Ústavné pojmy sú však veľakrát interpretované v zjednodušenom a nezriedka zavádzajúcom význame, ktorého reálny obsah miestami uniká. Obdobne to môžeme vnímať aj v prípade pojmu tzv. ústavnej identity, ktorá je spájaná s prijatím ústavného zákona č. 225/2025 Z.z., novelizujúceho Ústavu Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústava“). Názov príspevku evokuje jeho zámer – poukázať na prepojenie identity a ústavy ako takej v spojitosti s jej koncepciou v Slovenskej republike a zamyslieť sa tak nad faktormi, ktoré toto prepojenie ovplyvňujú, či vytvárajú. Práve spomínanou ústavnou zmenou v roku 2025 došlo k explicitnému vymedzeniu niektorých aspektov ústavnej identity v texte Ústavy. Po rozprúdení pomerne búrlivých diskusií v odbornej, ale aj laickej a na druhej strane aj vo vedeckej komunite sme cítili potrebu preskúmať základné pojmy v ústavnoprávnej rovine a možno tak prispieť k ich akademickému vyabstrahovaniu. V prvom rade považujeme za dôležité vymedziť rozdielnosť pojmov národná identita a ústavná identita, keďže mnohokrát dochádza k ich stotožňovaniu. Odlišnosť národnej a ústavnej identity nie je jediným objektom skúmania, v predložených teoretických úvahách vychádzame z predchádzajúceho výskumu, zameraného na problematiku ústavnej identity.[267]

2 IDENTITA V KONŠTITUCIONÁLNOM ROZMERE

Pojem identity sa v posledných desaťročiach stal významným konceptom nielen v teórii ústavného práva, ale taktiež v judikatúre ústavných súdov a to v súvislosti s prívlastkom aj ústavná, aj národná. Význam tohto pojmu rastie v kontexte globalizácie, európskej integrácie a prehlbujúcej sa interakcie medzi vnútroštátnymi, či nadnárodnými právnymi poriadkami.

[267] VARGA, A. Z. – BERKES, L.: *Common Values and Constitutional Identities: Can Separate Gears Be Synchronised?* Miskolc: Central European academic publishing, 2023.

Najvýraznejší posun vo využívaní tohto pojmu je badateľný v závere minulého storočia v súvislosti so zakotvením pojmu „národná identita“ v Maastrichtskej zmluve.[268]

Identita ako taká, v najširšom slova zmysle, má svoj etymologicky základ v latinskom slove „idem“, čo v preklade znamená rovnaký. Vieme ju teda charakterizovať ako rovnakosť, zhodnosť vo všetkých vlastnostiach, resp. ako konkrétnu celistvú, ničím nezameniteľnú podstatu, ktorou sa od seba líšia jednotlivé ľudské indivíduá. Vo všeobecnosti je možné pojem identity formulovať ako atribút, teda ako kvalitatívnu charakteristiku určitého javu alebo aj osoby.[269] Tu si považujeme za dôležité podotknúť, že táto rovnakosť je istým spôsobom zároveň rôznorodosťou, pretože vždy je možné rovnakosť určiť až na základe porovnania s odlišným. Pojem identity tak vyjadruje kvalitu podobnosti, ako aj kvalitu odlišnosti[270] a spoločné definičné znaky istej skupiny je možné určiť aj pomocou diferentných znakov inej skupiny. Aj podľa Alexyho *„Povaha princípu, t.j. skutočnosť, že určitá norma je princípom, je spoznateľná iba v prípade jeho kolízie s iným princípom a jeho vlastnosťou byť spĺňaný na rozdielnom stupni.“*[271] Preto na základe istého zjednodušenia je možné konštatovať, že základom vytvárania identity môže byť aj kontrast voči niečomu či niekomu.

Identitu v ktoromkoľvek slova zmysle je možné prejavovať rôznymi spôsobmi, explicitne, či odvodene, resp. aj definičnými znakmi. Jej obsah sa prirodzene dotvára a mení práve vo vzťahu k definičným kritériám, ktoré tvorcovia identity považujú za kľúčové. Pričom opäť môže ísť o ich vymedzenie v pozitívnom slova zmysle, alebo v negatívnom. A aj keď identita určitý dynamizmus pripúšťa, predsa sa istým spôsobom viaže k ustálenosti svojho obsahu, najmä v súvislosti s podstatou, ktorú určuje. Je asi prirodzené, že Európska únia (ďalej aj EÚ) pri svojom zrode siahla po tomto pojme, ktorý sa následne odzrkadlil v jej oficiálnom motte – *„Zjednotení v rozmanitosti“*.[272] Maastrichtská zmluva ho zakotvila na základe všeobecnejšieho princípu rešpektovania - „*Únia rešpektuje národné identity jej členských štátov, ktorých systémy vlád sú založené na princípoch demokracie.“* [273]

---

[268] Článok F , ods. 1. Zmluvy o Európskej únii (92/C191/01), dostupné na https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/EU/Doc/maastrichtska-zmluva.pdf
[269] http://slovnikcudzichslov.sk/slovo/identita
[270] Bližšie pozri: ZVONÍČEK, T. Několik úvah ohledně možnosti definování ústavní identity. In BENÁK, J. - VIKARSKÁ, Z. DOUPĚ: Diskutujeme o ústavním právu. 1 vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018. s. 23-53
[271] ALEXY, R. *Pojem a platnosť práva*. Bratislava 2009, s. 101-105
[272] Motto EÚ „Zjednotení v rozmanitosti“ sa začalo používať vo všetkých úradných jazykoch EÚ od roku 2000.
[273] Článok F , ods. 1. Zmluvy o Európskej únii (92/C191/01), dostupné na https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/EU/Doc/maastrichtska-zmluva.pdf

Postupným vývojom prirodzene vznikali medzi členskými štátmi úvahy o obsahu a aplikácii národnej identity. Pôvodné ustanovenie čl. F ods. 1 nebolo vyhovujúce, preto došlo v rámci Lisabonskej zmluvy k jeho revízii a vzniku podrobnejšej klauzuly v čl. 4 ods. 2 - *„Únia si ctí rovnosť členských štátov pred Zmluvami a ich národnú identitu, ktorá spočíva v ich základných politických a ústavných systémoch, vrátane miestnej a regionálnej samosprávy. Rešpektuje základné funkcie štátu, najmä tie, ktoré súviseli so zaistením územnej celistvosti, udržaním verejného poriadku a ochranou národnej bezpečnosti.“* Tento koncept podporil vyváženie vzťahu medzi úniou a členskými štátmi, čoho sa členské štáty aj chopili a uvedený článok začali s obľubou využívať. Zväčša išlo o prípady, pokiaľ si chceli svoju národnú identitu chrániť, napr. ak napadli platnosť právnych aktov EÚ, alebo sa chceli vyviniť (ospravedlniť) z neplnenia povinnosti členských štátov vyplývajúcich im z práva EÚ, resp. sa národná identita stala vhodným argumentom pre spory členských štátov a Európskej únie.[274]

Vymedzenie rešpektu „národnej identite“ spustilo lavínu najskôr jej diferentnej interpretácie od „ústavnej identity“, cez jej používanie na presadzovanie svojej pozície v rámci Európskej únie až k stotožňovaniu obidvoch pojmov.[275] Ak identitu vnímame ako konkrétnu, ničím nezameniteľnú podstatu, ktorou sa od seba odlišujú jednotlivci – ako identitu spoločenstva, a následne ako odlišujúci aspekt spoločenstva a národa, resp. národnú identitu, má zmysel hovoriť aj o identite ústavy a toto slovné spojenie sa istým spôsobom aj do modernej konštitucionalistiky subsumuje. Tu je potrebné podotknúť, že hoci sa pojem „národná identita“ javí ako historicky starší pojem, nemusí to vždy tak byť. Aj keď sa o ústavnej identite nehovorilo, ona existovala. Ak by sme chceli byť historicky presní, môžeme jej vznik pripísať k obdobiu vzniku moderných ústav. V uvedenom kontexte je národná identita širším pojmom, subsumuje tak v sebe aj kultúrnu, politickú a ústavnú identitu. No práve ústavnú identitu je dôležité považovať za kľúčový aspekt pri vymedzení národnej identity.

2.1 Ústavná identita

Ústavnú identitu ale nie je možné spájať len s vymedzením národnej identity v zmysle práva EÚ. Ide o tradičný pojem ústavnej teórie[276], aj keď nemožno poprieť, že svoju renesanciu získal práve v súvislosti s vyššie uvedeným pomenovaním národnej identity. Stal sa objektom

[274] Ako dôsledok preferovania národnej identity je z istého uhla pohľadu možné považovať aj vystúpenie Veľkej Británie z EÚ, či postoje Maďarska, Poľska a Nemecka.
[275] Pozri napr. CLOOTS, E. National Identity, Constitutional Identity, and Sovereignty in the EU. In Netherlands Journal of Legal Philosophy. 2016, roč.45, č.2, s. 82 – 98.
[276] KOSAŘ, D. – VYHNÁTEK, L. Ústavní identita České republiky. In Právník. AV ČR, Ústav státu a práva, 2018, roč. 157, č. 10. s. 854-872.

skúmania naprieč kontinentálnou a angloamerickou konštitucionalistikou bez ohľadu to, či išlo o písanú, resp. nepísanú ústavu.[277] Je dôležité vnímať, že ústavná identita nie je pojmom, ktorý by sme našli pôvodne v texte ústav. V ústavách sa prirodzene nehovorí o ich vlastnej identite, je ale jasné, že keď sa ústava kreuje, vytvára sa aj jej identita. Prvotnú identitu má ústava v tom zmysle, že žiadna ústava nie je úplne rovnakou s nejakou inou ústavou, každá je identická. Význam tejto prvotnej (v ústave neuvedenej) identity sa nedá podceňovať, no ani preceňovať. Jednotlivé ustanovenia ústavy sa totiž uplatňujú a interpretujú aj bez priameho odkazu na jej identitu. Túto tzv. prvotnú identitu môžeme vymedziť ako identitu v najširšom slova zmysle. Ústavu nevnímame len ako normatívny právny dokument, ale aj ako vysoko symbolický a interpretačný priestor pre formovanie kolektívnej identity. Pri svojom vzniku ústava sprostredkováva hodnoty, historickú pamäť a zdieľané koncepcie daného politického spoločenstva, no vytvára aj rámec pre artikuláciu národnej, občianskej a kultúrnej identity.

Práve pri identite ústavy je obzvlášť potrebné vnímať nielen normatívne, no aj sociálne, politické a historické dimenzie. Pokiaľ je ústava ratifikovaná v referende, vytvára potrebnú legitimitu potvrdenia jej identity prostredníctvom ľudu. Podľa G. J Jacobsohna získava ústava svoju identitu aj prostredníctvom skúseností – zo zmesi politických ašpirácií a záväzkov, ktoré vyjadrujú minulosť národa a túžbu túto minulosť prekročiť. Vníma identitu ústavy ako veličinu premenlivú, no odolnú voči vlastnej deštrukcii.[278] Identitu ústavy by bolo možné najpresvedčivejšie určiť vtedy, pokiaľ by bola zafixovaná v celom svojom pôvodnom texte, čo je jasné, že možné nie je. Na základe uvedeného je dôležité vnímať dynamickú povahu ústavnej identity, ktorá vzniká prostredníctvom prebiehajúceho dialógu medzi ústavným textom, jeho interpretáciou a spoločenskou praxou.

V užšom a právne závažnejšom slova zmysle sa termín „ústavná identita“ vzťahuje len na tie elementárne prvky ústavy, ktoré určujú jej typ, jej základnú štruktúru a hlavné princípy, skrátka na tie ustanovenia, bez ktorých by sa ústava už nevedela identifikovať so svojou pôvodnou koncepciou. Bez nich by sme už nemohli hovoriť o tej istej (aj keď nie rovnakej) ústave, zatiaľ čo v ústave existuje aj množstvo ďalších ústavných ustanovení, ktorých zmena alebo dokonca aj ich zrušenie by sa ústavnej identity nedotklo.

---

[277] Pozri napr.: CLOOTS, E. National Identity, Constitutional Identity, and Sovereignty in the EU. In Netherlands Journal of Legal Philosophy. 2016, roč.45, č.2; SZENTE, Z.: Constitutional identity as a normative constitutional concept, In Hungarian Journal of Legal Studies, Volume 63, Issue 1, 2022 dostupné: https://akjournals.com/view/journals/2052/63/1/article-p3.xml; GRIMM, D.: Three Meanings of Constitutional Identity and Their Prospects in the European Union, CAS LMU Blog, 25 Marec 2024, dostupné: https://www.blog.cas.uni-muenchen.de/topics/dissecting-democracy/three-meanings-of-constitutional-identity

[278] JACOBSOHN, G. J. Constitutional Identity. Harvard: Harvard University Press, 2010. 368s.

Ústavná identita tak môže predstavovať súbor základných hodnôt, princípov a štrukturálnych znakov, ktoré tvoria jadro ústavného poriadku konkrétneho štátu. Práve tieto prvky sú považované za nezameniteľné a zásadne odlišujú jeden ústavný systém od iného. Koncept ústavnej identity sa často uplatňuje aj ako argument na vymedzenie hraníc prenosu právomocí na nadnárodnú úroveň, predovšetkým v rámci Európskej únie. V tomto zmysle plní ochrannú funkciu vo vzťahu k základným ústavným princípom, akými sú suverenita, demokracia, právny štát či ochrana základných práv.

Zároveň však stále ide o pojem nejednoznačný, ktorého obsah nie je presne vymedzený ani v ústavných textoch, ani v právnej doktríne. Výklad ústavnej identity je do veľkej miery formovaný judikatúrou ústavných súdov, ktoré jej prostredníctvom reagujú na napätie medzi ústavnou autonómiou štátu a požiadavkami nadnárodného práva. V odbornej literatúre sa preto vedú diskusie o normatívnom základe ústavnej identity, jej legitimite a možnom zneužití v politickom diskurze. Ústavná identita môže pôsobiť ako nástroj ochrany ústavného jadra, ale aj ako prostriedok selektívneho odmietania nadnárodných záväzkov.[279]

Ak je identita určitý kvalitatívny atribút, potom ústavná identita vyjadruje to, čím daná ústava je, no zároveň aj čím nie je. Inými slovami povedané, ide o vyabstrahovanie tzv. ducha daného ústavného textu, resp. konkrétneho ústavného systému. Identita vyjadruje to, čo je pre ústavu skutočne podstatné, základy, na ktorých je postavená. Ide tak o istú dimenziu ústavnej identity v objektívnom slova zmysle, pričom tieto základy, ako hodnoty vstupujú do ústavy v rámci jej tvorby. Za ústavné hodnoty sa v zmysle vyššie uvedeného teda považujú tie hodnoty, ktoré sú prítomné v texte ústavy. Nepochybne vytvárajú aj časť jej materiálneho jadra, nie je ale možné stotožňovať ústavnú identitu len s materiálnym jadrom ústavy. Podľa E. Bárányho je ústavná identita vyjadrená prostredníctvom hodnotového základu ústavy a jej materiálneho jadra.[280] *„Hodnotový základ ústavy nie je totožný s materiálnym jadrom ústavy. Hodnotový základ ústavy tvoria hodnoty, z ktorých táto vychádza a zároveň sú prítomné v jej texte alebo aspoň predstavujú jeho preukázateľné pozadie. Materiálne jadro ústavy predstavujú tie jej časti (princípy), ktoré za súčasť svojho materiálneho jadra označí samotná ústava. Podstatné náležitosti demokratického a právneho štátu nie sú hodnotovým základom ústavy. Do neho patria demokracia a právny štát.“*[281]

---

[279] SZENTE, Z.: Constitutional identity as a normative constitutional concept, In Hungarian Journal of Legal Studies, Volume 63, Issue 1, 2022

[280] BÁRÁNY, E. Hodnotový základ ústavy. In Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Košice : Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2013. s. 113-116.

[281] Tamtiež.

Vzhľadom k dynamickému vývoju vedy ústavného práva dochádza aj k vývoju potreby explicitného vymedzenia identity v ústave. Názory na jej zakotvenie v ústave sa rôznia. Sú krajiny, ktoré priame v vymedzenie identity v ústave považujú za potrebné. Slovenská republika sa poslednou novelou ústavy zaradila medzi ne. No sú aj krajiny, ktoré explicitnému vymedzeniu identity ústavy prílišný význam nepripisujú.[282] Podstatné ale je to, že identitu od ústavy odčleniť možné nie je. K jej charakteristike prispieva ďalší ústavnoteoretický pojem, a to autorita ústavy, ktorý je z hľadiska funkcií ústavy v súčasnosti oveľa vážnejším a dôležitejším pojmom čo do jeho významu, aj obsahu.

2.2 Autorita ústavy

Pôvod slova „autorita" nájdeme taktiež v taliančine. „Auctor" ako tvorca, činiteľ, následne „auctoritas" označuje moc, vplyv. Slovníkové definície definujú autoritu ako vážnosť, uznanie, resp. vplyvnú osobnosť, prejav vysokej odbornosti.[283] Tento pojem má vo vedných odvetviach prierezový charakter, je napr. vďačným objektom skúmania politológov, či sociológov.[284] Autorita je istým spôsobom spájaná s mocou. V zásade je všeobecne akceptované, že sa autorita podstatne odlišuje od moci založenej na priamom donútení a to tak, že je nejakým spôsobom legitimizovaná. Vie preukázať dosiahnutý elementárny súhlas s tým, aby určitá osoba, inštitúcia či skupina vykonávala svoju moc, resp. stimulovala, koordinovala, kontrolovala a organizovala ľudské aktivity, či vyjadrovala individuálne a všeobecné záujmy. Autorita je teda jasne prepojená s legitimitou. Sila autority sa zvykla využívať aj vtedy, ak bolo racionálne nemožné, alebo obtiažne preukázať opodstatnenosť zvolených prostriedkov pre dosiahnutie všeobecných hodnôt, či právd.[285] Autorita ale neznamená svojvôľu. Mať autoritu skôr evokuje k tomu, že sú vytýčené určité hranice, stanovujúce rámec ponad istú matériu ústavy, ktoré nie je možné prektročiť.

Ak ústava vzniká a tvorí si svoju identitu, má možnosť vytvoriť si zároveň aj autoritu. Túto skutočnosť ovplyvňujú mnohé faktory, ktoré majú schopnosť autoritu ústavy zvýšiť, no

---

[282] Pojem identity v sebe zakotvujú napr. Ústava Maďarska, Poľska, Lotyšska, Chorvátska.
[283] https://slovnik.aktuality.sk/pravopis/kratky-slovnik/?q=autorita
[284] Autorita bola predmetom záujmu A. Comteho, či Spinozovho diela Tractatus theologico-politicus (1670). B. Malinowski ju vymedzuje ako legitímne používanú moc k ustanoveniu noriem, ktorých dodržiavanie je posilňované, príp. vynucované napr. prostredníctvom sankcií. Skupina autorov (napr. H. D. Lasswell, A. Kaplan, H. Arendtová) sa snažila pojem autorita čo možno najpresnejšie odlíšiť od pojmov moc, vplyv a donútenie. G. C. Lewis ukázal, ako je dôležité nie len definovať autoritu, resp. stanoviť, čo bude autoritou, ale predovšetkým preskúmať, ako sa dosahuje súhlas s tým, aby niekto autoritu vykonával. V tomto duch rozlíšil Max Weber autoritu založenú na tradícii, charizmatike a racionálnej legitimite. Bližšie pozri: https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Autorita
[285] Tamtiež.

aj znížiť. Patrí k nim napr. politický konsenzus v rámci tvorby ústavy, proces tvorby a schvaľovania ústavy, dosiahnuté kvórum v rámci hlasovania o ústave, prezentácia a akceptácia verejnosti a v neposlednom rade aj jej schválenie v referende.

Charakteristika ústavy, ako normy noriem, základného zákona štátu s najvyššou právnou silou v sebe istým spôsobom predpokladá určitú mieru autority ústavy. Tá sa prirodzene taktiež modifikuje v dôsledku spoločenského vývoja a to tak, že sa buď zvyšuje, alebo znižuje, málokedy dochádza k jej konštantnému ustáleniu. Autoritu ústavy v jej ďalšom chode ovplyvňuje celý rad faktorov, medzi inými aj jej identita a legitimita, ako aj ústavnoprávna koncepcia jej ochrany, či politické rozloženie moci v štáte. Koncept normatívnej autority prirodzene reflektuje koncept suverenity. Slovenská republiky od vzniku svojej samostatnosti (1. januára 1993) prešla (a prechádza) pomerne búrlivým ústavnoprávnym vývojom, ktorý sa nepochybne odzrkadlil na identite i autorite jej Ústavy. Súčasný ústavnoprávny vývoj nastoľuje viaceré otázky, súvisiace s identitou a autoritou ústavy jednak smerom dovnútra k normatívnemu systému, no zároveň aj navonok, k medzinárodnému spoločenstvu a k Európskej únii. Ako napr. ktoré faktory najviac ovplyvnili identitu a autoritu Ústavy? Ako na nich vplývali novelizácie Ústavy? Jednou z podstatných otázok je nepochybne aj tá, nakoľko sú autorita a identita Ústavy modifikované v súvislosti s členstvom Slovenskej republiky v Európskej únii? A akú pozíciu v tomto procese zastáva Ústavný súd Slovenskej republiky?
Pri hľadaní odpovedí na nastolené otázky si dovolíme veľmi stručný návrat do histórie. Tak ako ostatné ústavy, aj Ústava Slovenskej republiky svoju identitu a autoritu vytvárala v rámci svojej tvorby, ktorú patrične ovplyvnili príslušné dejinné udalosti. Ústava Slovenskej republiky sa kreovala ešte v čase spoločného štátu s Českom, počas trvania Československej federatívnej republiky.[286] Proces jej tvorby bol výsledkom pomerne turbulentných demokratických zmien, ktoré začali pádom totalitného režimu v novembri roku 1989. Spoločné štátoprávne spolužitie českého a slovenského národa sa postupne ukazovalo stále viac v problematickej rovine. V januári 1990, teda krátko po novembrových udalostiach, prijala Slovenská národná rada vyhlásenie, ktoré sa stalo politickým rozhodnutím, o vypracovaní troch samostatných ústav – federatívnej a dvoch členských štátov – Českej a Slovenskej republiky.[287] Žiaľ, synchronizácia prác na týchto troch ústavách sa počas ďalšieho vývoja nedosiahla.[288]

[286] Pozri napr. OROSZ, L. a kol.: Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice. UPJŠ v Košiciach, 2009, s. 9-37.
[287] PETRANSKÁ ROLKOVÁ, N. Ústava Slovenskej republiky jej dvadsaťpäť rokov (1992 – 2017). Bratislava : Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, 2017. s. 31 a nasl.
[288] Problematickým bodom bola miera centralizácie federácie a autómie členských štátov.

Intenzívnejšiu túžbu po vlastnej ústave a ústavnoprávnom usporiadaní mala slovenská strana, ktorá hneď zriadila Komisiu pre vypracovanie Ústavy na čele s profesorom Karolom Plankom.[289] Práce na tvorbe ústavy prebiehali pomerne intenzívne, od začiatku roka 1991 bolo predložených viacero návrhov. Pred skončením volebného obdobia parlamentu existovalo celkovo 9 variánt návrhov Ústavy Slovenskej republiky, z ktorých takmer všetky predpokladali spoločné štátoprávne usporiadanie v rámci Československa.[290] Kľúčový vývoj v tomto smere predstavovali parlamentné voľby v júni 1992. Na Slovensku zvíťazilo Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS), ktoré sa netajilo svojim postojom v rámci usporiadania ústavnoprávnych vzťahov v prospech samostatnej Slovenskej republiky. Tak sa ustanovila nová komisia pod vedením akademika Milana Čiča. Text súčasnej Ústavy Slovenskej republiky sa tvoril a prijímal relatívne hekticky, ako to pri ústavách novovznikajúcich štátov niekedy býva. To sa odzrkadlilo napr. aj v tom, že návrh ústavy prešiel iba zrýchleným medzirezortným pripomienkovým konaním, ktoré sa uskutočnilo konferenčným spôsobom.[291] Návrh ústavy bol prerokovávaný na piatej schôdzi v X. ústavodarnom volebnom období, diskutovalo sa dva dni.[292] Ústava bola prijatá aklamáciou, večer 1. septembra 1992, zo 134 prítomných poslancov Slovenskej národnej rady bolo za prijatie Ústavy SR 114 poslancov.[293] Aj napriek pomerne vysokému kvóru prijatia spôsobilo jej prijatie rozpačité reakcie, najmä z českej strany to bolo považované z jasný signál k rozpadu federácie.[294] Je možné uvažovať o tom, že proces jej tvorby síce istým spôsobom jej autoritu znížil, no eufória z nového samostatného štátu, ako aj skutočnosť, že sa začal vytvárať nový právny poriadok v podpornej línii s právnym poriadkom bývalej federácie[295] zníženú autoritu ústavy čiastočne vyrovnali.

[289] Takzvané Plankové komisie, ktoré sa v priebehu existencie vyše dvoch rokov modifikovali, sa ukázali byť v celom procese vzniku Ústavy Slovenskej republiky ako kľúčové. V auguste 1990 bola zriadená tzv. druhá Planková komisia, ktorá na rozdiel od prvej bola už spoločnou komisiou slovenskej národnej rady a vlády Slovenskej republiky.

[290] Od všetkých návrhov sa zásadne odlišoval návrh vtedajšej Slovenskej národnej strany a návrh poslanca Petra Brňáka, ktoré nerátali s federatívnym usporiadaním.

[291] Zvláštne vyznela aj situácia, že návrh ústavy bol do parlamentu doručený bez dôvodovej správy, ktorá bola pripravená až následne.

[292] PETRANSKÁ ROLKOVÁ, N. Ústava Slovenskej republiky jej dvadsaťpäť rokov (1992 – 2017). Bratislava : Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, 2017. s. 33 a nasl.

[293] Ústava SR bola paradoxne uverejnená ešte vo federálnej česko – slovenskej Zbierke zákonov (v čiastke 92/1992, pod č. 460/1992 Zb.), na rozdiel od nej sa Ústava Českej republiky stala prvým zákonom samostatného českého právneho poriadku pod č. 1/1993 Sb.

[294] PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ. Štátne právo Slovenskej republiky. Košice : UPJŠ v Košiciach, 2008, s. 39

[295] Do dnešného dňa sú v Slovenskej republike v platnosti niektoré zákony z obdobia spoločného štátu s Českou republikou, napr. zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v platnom znení, zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v platnom znení a pod..

2.3 K identite a autorite Ústavy Slovenskej republiky

Ústava Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústava“) bola do tohto času priamo novelizovaná dvadasťtri krát. Od roku vzniku (1992) toto číslo nepredstavuje malý počet novelizácií, no čo je menej priaznivejšie, neposilňuje to jej autoritu a pomerne rýchlo to mení jej identitu.

Aj keď texte Ústavy neexistovala zmienka o jej identite, neznamená to, že ju Ústava nezískala. V pôvodnom texte Ústavy sa veľká časť jej identity vo vzťahu k sebaurčeniu národa nachádza v preambule, v rámci ktorej sa nakoniec skĺbil princíp národný s princípom občianskym.[296] Z materiálneho hľadiska bola identita Ústavy tvorená v súlade so základnými princípmi moderného konštitucionalizmu a to s princípom zvrchovaného štátu, demokracie, deľby moci, pluralizmu, právneho štátu, právnej istoty, princípom zabezpečenia a ochrany základných práv a slobôd, republikánskeho parlamentarizmu, unitárneho štátu, územnej samosprávy a princípom sociálne ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky.[297]

S istým zovšeobecnením môžeme konštatovať, že zásah do týchto princípov by predstavoval zásah do identity ústavy, nakoľko ústavné princípy vyjadrujú podstatu celého spoločenského hodnotového systému, nesú v sebe axiologický význam ústavy. Sú vyjadrením najdôležitejších hodnôt spoločnosti, vyjadrujú teda podstatu celého spoločenského hodnotového systému. Ústavné princípy musia byť zohľadňované pri tvorbe všetkých právnych noriem, ich zmenou teda ex constitutione nastáva aj zmena právneho systému. V tomto duchu neskôr aj Ústavný súd SR vymedzil materiálne jadro Ústtavy SR.[298]

Na základe znakov identických s modelovými formami vlády ústava vymedzila svoju identitu vo vzťahu k parlamentnej forme vlády, kde kľúčovú úlohu od počiatku zohrávala Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj „Národná rada SR“) jednak vo vzťahu k ostatným ústavným orgánom, ako aj vo vzťahu k realizácii moci v štáte. Tento presah ku klasickej parlamentnej vládnej forme s minimálnymi odchýlkami vytváral, vzhľadom k obdobiu, kedy

---

[296] Konečné znenie po rozsiahlej diskusii je nasledovné: „*My, národ slovenský, pamätajúc na politické a kultúrne dedičstvo svojich predkov a na stáročné skúsenosti zo zápasov o národné bytie a vlastnú štátnosť, v zmysle cyrilo-metodského duchovného dedičstva a historického odkazu Veľkej Moravy, vychádzajúc z prirodzeného práva národov na sebaurčenie, spoločne s príslušníkmi národnostných menšín a etnických skupín žijúcich na území Slovenskej republiky, v záujme trvalej mierovej spolupráce s ostatnými demokratickými štátmi, usilujúc sa o uplatňovanie demokratickej formy vlády, záruk slobodného života, rozvoja duchovnej kultúry a hospodárskej prosperity, teda my, občania Slovenskej republiky, uznášame sa prostredníctvom svojich zástupcov...*“

[297] Bližšie pozri napr.: GIBA, M. a kol. Ústavné právo. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019. s. 128 a nasl.; PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ. Štátne právo Slovenskej republiky. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010. s. 77 a nasl.

[298] Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017.

Ústava vznikla, celkom vhodný rámec pre jej realizáciu.[299] *„Ústava Slovenskej republiky bola vo svojom pôvodnom znení, napriek čiastočným výhradám, veľmi solídnym legislatívnym dielom a to najmä v kontexte s dobou a spoločensko-politickými podmienkami, v akých sa prijímala.“*[300]

Mala teda dobrú východiskovú pozíciu na zachovanie, resp. možno aj zvyšovanie svojej autority. Práve početné novelizácie ústavy, resp. aj neúspešné pokusy o zmenu ústavného textu spôsobili pokles jej autority. Na základe výskumu realizovanému vo vzťahu k ústavodarnej činnosti Národnej rady SR v rokoch 1992 až 2020 možno konštatovať, že do ústavodarného procesu bolo predložených celkom 304 návrhov ústavných zákonov, z toho 194 návrhov smerujúcich k priamej novelizácii Ústavy.[301] Uvedená skutočnosť je iste daná aj tým, že spôsob zmeny Ústavy v Slovenskej republike nie je príliš zložitý a oslabuje rigiditu Ústavy. Aj táto skutočnosť je pomerne známa, no doposiaľ absentuje vôľa poslancov Národnej rady SR zťažiť spôsob novelizácie ústavy minimálne zvýšením kvóra na hlasovanie. To, že Ústavu SR je pomerne ľahké zmeniť, sa totiž odráža nielen v častých novelizáciách, ale aj v znižovaní jej autority, zmene identity a vedie k strate dôvery v plnenie základných funkcií ústavy.

V súvislosti s novelizáciami ústavy spomenieme ešte jeden aspekt. Aj keď je pomerne ľahké zmeniť Ústavu SR, máloktorá ústavná zmena sa realizovala drvivou väčšinou poslancov parlamentu. Väčšia časť z nich bola schválená tesnou väčšinou, dokonca niektoré z nich hraničnou ústavnou väčšinou (za hlasovalo 90 poslancov). Tak bola schválená ostatná novelizácia zakotvujúca národnú identitu, no aj jej tretia novelizácia (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.), ktorá rezonovala v súvislosti s prípravami Slovenskej republiky na vstup do Európskej únie. Slengovo sa o nej zvyklo hovoriť aj ako o euro novele, keďže ústavný text prispôsobila právnemu poriadku EÚ. Z materiálneho hľadiska išlo doposiaľ o najrozsiahlejšou novelizáciu Ústavy (menila asi 40 % pôvodného textu), čo jej identitu viditeľne odklonilo iným smerom.

Uvedená novelizácia zároveň modifikovala identitu unitárneho štátu vo vzťahu k vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie. Objektívne je možné hodnotiť ju ako nevyhnutnú

---

[299] Pozri napr. PETRANSKÁ ROLKOVÁ, N. Ústava Slovenskej republiky jej dvadsaťpäť rokov (1992 – 20017). Bratislava : Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, 2017; OROSZ, L. a kol. Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice : UPJŠ, 2009. s.48

[300] OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, s. xxxv,

[301] Bližšie pozri: OROSZ, L. - LEŠKOVÁ, K. – RUMAN, J. Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky 1992-2020 : (kvantitatívne ukazovatele, analýza,hodnotiace poznámky). Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021.

novelizáciu Ústavy, keďže predstavovala nevyhnutný ústavný rámec pre harmonizáciu právneho poriadku Slovenskej republiky s právom Európskej únie. Okrem špecifikovania vzťahov k medzinárodnému a európskemu spoločenstvu sa dotýkala aj úpravy širokého spektra vnútroštátnych právnych inštitútov (popri inom aj súdnej moci, ústavného súdnictva, územnej samosprávy, Najvyššieho kontrolného úradu, Verejného ochrancu práv a pod..). Nie je možné konštatovať, že Ústava touto novelou strácala svoju autoritu, ani žeby ju ospabovala. Samotný vstup do medzinárodného spoločenstva takéto účinky nespôsobuje. Závažnejší problémom bola iná skutočnosť, ktorá sa každou ďalšou novelizáciou len prehlbovala. Autorite ústavy nepomohlo prijatie novelizácie hraničnou ústavnou väčšinou. To zároveň poukázalo na polarizáciu spoločnosti, ako na jav, ktorý sa rokmi stále viac prehlboval a prehlbuje.

3 ZÁVER

Pojem identity v ústavnoprávnom diskurze nemožno chápať zjednodušene, ani redukovať ho výlučne na politické či rétorické konštrukcie, ktoré sa objavujú vo verejnom priestore. Identita ústavy predstavuje komplexný, viacvrstvový a dynamický fenomén, ktorý sa formuje nielen prostredníctvom normatívneho textu, ale aj historických skúseností, spoločenských hodnôt, interpretačnej praxe a ústavnej kultúry. Ústavná identita v užšom zmysle vyjadruje jadrové princípy a hodnoty, ktoré určujú podstatu konkrétneho ústavného poriadku a bez ktorých by ústava stratila svoju rozpoznateľnosť a kontinuitu. Súčasne plní ochrannú funkciu vo vzťahu k zachovaniu suverenity, demokracie, právneho štátu a základných práv, a to najmä v kontexte intenzívnej interakcie s nadnárodnými právnymi systémami. Ústavný vývoj v Slovenskej republiky poukázal na to, že jej identita a autorita sa formovali v špecifických historických a politických podmienkach vzniku samostatného štátu. Hoci pôvodná koncepcia ústavy poskytovala stabilný hodnotový a inštitucionálny rámec moderného demokratického konštitucionalizmu, časté novelizácie postupne oslabovali jej autoritu a prispievali k rozkolísaniu jej identity. Relatívne nízka rigidita ústavného textu a absencia širšieho politického konsenzu pri jeho zmenách vytvárajú riziko, že ústava sa stáva nástrojom aktuálnej politickej väčšiny, namiesto toho, aby plnila funkciu stabilného a všeobecne rešpektovaného základu právneho poriadku. Explicitné zakotvenie aspektov ústavnej identity v texte Ústavy Slovenskej republiky možno vnímať ako snahu normatívne vyjadriť to, čo bolo doteraz prítomné skôr implicitne. Samotná textová formulácia však nemôže nahradiť skutočnú spoločenskú legitimitu, autoritu a rešpekt k ústave. Identita ústavy sa totiž nevytvára výlučne legislatívnym aktom, ale predovšetkým dlhodobou akceptáciou jej hodnôt, stabilitou ústavného rámca ale

hlavne zodpovedným prístupom ústavodarcu. Ostáva preto výzvou nielen usilovať o presnejšie teoretické uchopenie pojmu ústavnej identity, ale najmä posilňovať autoritu ústavy prostredníctvom uváženej a konsenzuálnej ústavodarnej činnosti. Len tak môže ústava plniť jednu zo svojich základných funkcií – byť trvalým, rešpektovaným a hodnotovo ukotveným fundamentom demokratického a právneho štátu.

Odpoveď na otázku položenú v názve príspevku je zrejme kladná. Áno, ústava každého štátu je priestorom ústavnej identity, keďže identitou ústava disponuje, či už ju v sebe explicitne vymedzenú má, alebo nie. Rovnako sa domnievame, že je v ústave priestor aj pre národnú identitu, tú zväčša aj v svojej preambule vyjadruje (tiež nie vždy explicitne). Otázne ale ostávajú faktory pre zmenu identity a na znižovanie, či zvyšovanie autority. Početné iniciatívy smerujúce k zmenám a novelizáciám Ústavy SR zásadným spôsobom jej stabilitu, vážnosť a autoritu znižujú. Negatívne to vplýva aj na politickú a právnu kultúru na Slovensku. Je prirodzené, že zmeny ústavy neboli dané len pragmatickými dôvodmi, ale prejavili sa v rámci nich aj politické vplyvy. Novelizácia ústavy súvisiaca so vstupom SR do Európskej únie a voľbami do Európskeho parlamentu, potrebná bola. No práve politické vplyvy by mali byť použiteľné k tomu, aby sa o zásadných zmenách (akými všetky zásahy do ústavy sú) nerozhodovalo hraničnou ústavnou väčšinou. Ešte väčšou pridanou hodnotu by bola skutočnosť, ak by v dôsledku politických vplyvov došlo k zmene spôsobu zmeny Ústavy SR, k zvýšniu jej rigidity a stability. Značne početné novelizácie Ústavy Slovenskej republiky totiž potvrdili axiómu, že aj matéria ústavy prestala byť statickou veličinou a jej dynamizmus je v súčasnej dobe výrazný.

Použitá literatúra:

- ALEXY, R.: *Pojem a platnosť práva*. Bratislava 2009.
- BÁRÁNY, E.: *Hodnotový základ ústavy*. In Postavenie ústavných súdov a ich vplyv na právny poriadok štátu: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Košice: Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2013, pp. 113–116.
- CLOOTS, E.: *National Identity, Constitutional Identity, and Sovereignty in the EU*. In Netherlands Journal of Legal Philosophy. 2016, vol. 45, No. 2, pp. 82–98.
- GIBA, M. a kol.: *Ústavné právo.* Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019.
- GRIMM, D.: *Three Meanings of Constitutional Identity and Their Prospects in the European Union*, CAS LMU Blog, 25 Marec 2024, dostupné: https://www.blog.cas.uni-muenchen.de/topics/dissecting-democracy/three-meanings-of-constitutional-identity

- JACOBSOHN, G. J.: *Constitutional Identity.* Harvard: Harvard University Press, 2010.
- KOSAŘ, D. – VYHNÁTEK, L.: *Ústavní identita České republiky.* In Právník. AV ČR, Ústav státu a práva, 2018, vol. 157, No. 10, pp. 854–872.
- OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy*). Košice: UPJŠ, 2009.
- OROSZ, L., SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021.
- OROSZ, L. - LEŠKOVÁ, K. – RUMAN, J. *Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky 1992-2020 : (kvantitatívne ukazovatele, analýza,hodnotiace poznámky).* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021.
- PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010.
- PETRANSKÁ ROLKOVÁ, N.: *Ústava Slovenskej republiky a jej dvadsaťpäť rokov (1992 – 2017*). Bratislava: Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, 2017.
- PRIBELSKÝ, P.: *Ústavné právo 20 rokov po páde komunizmu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2011.
- PRUSÁK, J.: *Teória práva.* Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2001.
- SCHMITT, C.: *Verfassungslehre.* München und Leipzig, 1929.
- SZENTE, Z.: *Constitutional identity as a normative constitutional concept*, In Hungarian Journal of Legal Studies 63 (2022) dostupné: https://akjournals.com/view/journals/2052/63/1/article-p3.xml.
- ZVONÍČEK, T.: *Několik úvah ohledně možnosti definování ústavní identity*. In BENÁK, J. - VIKARSKÁ, Z. DOUPě: *Diskutujeme o ústavním právu.* 1 vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.
alena.krunkova@upjs.sk
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta
Kováčska 26
040 75 Košice
Slovenská republika

KTO MÁ RÁD PRÁVO, TEN NEMÔŽE NEMAŤ RÁD PRÁVO EURÓPSKE. (K VZŤAHU PRINCÍPU PREDNOSTI A KONKRÉTNEJ KONTROLY ÚSTAVNOSTI)

JUDr. Ján Štiavnický, PhD.

Ústavný súd Slovenskej republiky

Abstract: Our national law on one side, and European law on the other, although highly interconnected, are still two distinct legal systems for good reasons. They look at each other from their own perspectives. Lawyers must have an authentic passion when dealing with the complicated overlaps of these two legal orders. It is a distinctive feature of the Western legal tradition. One key overlap is the relation of Slovak laws with two kinds of reference norms: the Constitution on one side, and primary EU law on the other, particularly as far as preliminary questions are concerned. Our constitutional law has two special features in this context: Firstly, in addition to the Constitution, primary EU law is a formal reference norm for the review of laws by the Constitutional Court. Secondly, every case must be admitted by a decision on admissibility, which states whether the challenged norm may be reviewed against a particular article of the reference norms. The contribution outlines different ways the Constitutional Court may deal with an application lodged by an ordinary court challenging a norm against both the Constitution and primary EU law. According to the contribution, it is possible to think about challenging one norm in parallel at the Constitutional Court and at the CJEU. Finally, the contribution contains two examples of how European law may help to reveal the hidden content of national law: for instance, finding out that our "extraordinary" appeal on points of law is in fact not extraordinary, or that the right to an effective remedy is implied in the text of Article 46 of the Constitution.

Abstrakt: Naše vnútroštátne právo a európske právo sú napriek previazanosti stále dva právne systémy, a to z rozumných dôvodov. Dívajú sa na seba navzájom z rôznych perspektív. Právnici nemôžu nemať potechu z hľadania zložitých vzťahov dvoch právnych poriadkov v prieniku. To je črta západnej právnej kultúry. Jedným z takýchto prienikov je vzťah zákonov k referenčným normám – k ústave a primárnemu právu, ktorý sa realizuje prostredníctvom predbežných otázok. Naše vnútroštátne právo je osobitné tým, že (i) primárne právo je popri ústave explicitnou referenčnou normou, a tým, že (ii) súčasťou konania o konkrétnej kontrole ústavnosti je predbežné prerokovanie veci s výslovným rozhodnutím o aplikovateľnosti

jednotlivých referenčných noriem. Text predstavuje rôzne varianty rozhodovania ústavného súdu v situácii, keď všeobecný súd označuje ako referenčnú normu tak ústavu, ako aj primárne právo. Teoreticky môže všeobecný súd podať aj paralelné predbežné otázky, teda jednu normu napadnúť tak na ústavnom súde, ako aj na SDEÚ. Prehliadanou podobou vzťahu nášho a európskeho práva sú situácie, kedy nám jeden systém pomáha odkryť skrytý obsah noriem z druhého systému: Príkladom môže byť zistenie, že naše mimoriadne opravné prostriedky nie sú v podstate mimoriadne, ako aj zistenie, že text čl. 46 ods. 1 ústavy je svojim obsahom blízko právu na účinný prostriedok nápravy.

Keywords: national law, European law, reference norms, preliminary questions, Constitutional Court

Kľúčové slová: vnútroštátne právo, európske právo, referenčné normy, predbežné otázky, ústavný súd

1 ÚVOD

Obsahom nasledujúcich úvah nie je obsah európskeho práva, ale mechanizmus jeho účinkovania. Ide o normy, ako aplikovať normy. Skutočnosť, že 27 členských štátov EÚ sa *stretáva* s *jediným* právom EÚ je príčinou tendencie vnímať vzťah nášho ústavného súdu a európskeho práva *jediným* spôsobom, teda tak ako v iných krajinách. Skutočnosť, že primárne právo EÚ je formálnou referenčnou normou pre konanie o súlade zákonov robí náš ústavný systém neobvyklým. Tézou pre naše skúmanie je právny názor, že na základe rozhodnutia Simmenthal by ústavný súd nemal prijímať na ďalšie konanie návrhy na nesúlad, v ktorých je referenčnou normou primárne právo EÚ.

Ešte pred úvahami o vzťahu ústavy a práva EÚ je potrebné k právnemu mysleniu vo všeobecnosti konštatovať: právo taktiež, tak ako mnohé iné sociálne konštrukty, podliehajú MÓDE. Teda podlieha dobovej myšlienkovej atmosfére. Tranzitívne 90-roky pochopiteľne ovládla atmosféra tzv. materiálneho výkladu a skepsy k textu.[303] Dôvodom bola automatická - inštinktívna nedôvera k predpisom a rozhodovaciemu štýlu po roku 1948.

Uvedené „super-materiálne“ myslenie sa prenieslo do súčasnosti aj tým, že veci KOMPETENCIÍ, či procedúr vnímame výlučne hľadiskom bezprostredných zásahov do

[303] Za istý prelom na návrat ku konzervatívnejšiemu poňatiu výkladu možno považovať text BOBEK, M: *Jak je důležité býti textualistou: o okouzlení hodnotovým výkladem práva a historické paměti středoevropského soudce.* In: PŘIBÁŇ, J., HOLLÄNDER, P. et al. Právo a dobro v ústavní demokracii. 1. vyd. Praha: SLON, 2011, s. 191

ľudských práv.[304] Príkladom môže byť uznesenie ústavného súdu PL. ÚS 12/2019, v ktorom bola pri pochybnostiach o chýbajúcej ústavnej opore pre súdnu činnosť notára uprednostnená skutočnosť, že takáto absencia nemá vplyv na jednotlivcovo právo na súdnu ochranu. Domnievame sa však, že právo a legalita sú aj ÚČELOM SAMY PRE SEBA, aby následne mohli byť ÚČELOM PRE JEDNOTLIVCA, ČI FÉROVOSŤ. To nie je žiaden prehnaný formalizmus, ako znie toto zjednodušujúce právnické klišé. Naopak, ide o veľmi praktický koncept. Preto sa zamyslíme, ako postupovať právne „dokonalo", teda pre právo samotné, pri ústavných predbežných otázkach, ako aj pri predbežných otázkach týkajúcich sa výkladu práva EÚ. Na záver ešte zmienime pár príkladov, ako nám európske právo pomáha porozumieť rýdzo vnútroštátnemu právu, a to v tom zmysle že nám nasvecuje jeho pozabudnuté prvky.

2 JUDIKÁT ROKA 2007

V roku 2007 získalo v Českej republike ocenenie judikát roka[305] uznesenie pléna českého ústavného súdu Pl. ÚS 19/04 o ústavnej súladnosti právnej úpravy tzv. zlatej akcie v zákone o veľkej privatizácii. Všeobecný súd namietal jej nesúlad s ústavným zákazom nerovnosti rôznych foriem vlastníckeho práva. Ústavný súd návrh odmietol, pretože navrhovateľ argumentoval hlavne európskym právom. Navrhujúci súd mal preto aplikovať prednostne smernicu, a preto je zákon neaplikovateľný a tým chýba prejudicialita na konkrétnu kontrolu ústavnosti.

Dobová atmosféra v právnickej komunite, teda opäť MÓDA, bola natoľko jednoznačná v názore, že uvedené uznesenie je správne, že som si ani pred sebou nedovolil o ňom pochybovať. Rozhodnutie tiež citoval náš ústavný súd v uznesení PL. ÚS 37/2015 (bod 10.1) o emisnej dani, ktoré ešte zmienime.

3 VRÁŤME SA TERAZ Z BRNA DO KOŠÍC

Naše ústavné súdnictvo má technické osobitosti. Sú nimi (i) nutnosť explicitne osobitným rozhodnutím prijímať vec na ďalšie konanie (admissibility decision, podobne ako na ESĽP) a hneď na začiatku konania analyticky vymedziť predmet konania, a (ii) taktiež skutočnosť, že

[304] Prípadne vyhovenie veci by vytvorilo tlak na novelizáciu ústavy, alebo reformu úlohu notárov v justičnej sústave.

[305] Bobek, M.: *Judikát roku?* In: https://jinepravo.blogspot.com/2007/06/judikt-roku.html; Bobek, M. *Ústavní soud České republiky: obecné soudy mají povinnost aplikovat komunitární právo samostatně*. In: Soudní rozhledy, roč. 2006, č. 5, s. 171-175

ústava aj primárne právo[306] sú rovnocennými referenčnými normami pre prieskum súladnosti zákonov. Tieto osobitosti nás nútia naším vlastným spôsobom porozumieť európskej a ústavnej predbežnej otázke.

V návrhu na konkrétnu kontrolu ústavnosti všeobecný súd určí napadnuté ustanovenie a referenčné normy. Návrhom je ústavný súd v zásade viazaný. V uznesení o prijatí, ústavný súd ZISTÍ VZŤAH medzi KAŽDÝM napadnutým ustanovením a KAŽDOU referenčnou normou, pričom zároveň zistí, či napadnuté ustanovenie súd NAOZAJ APLIKUJE.

Z formálneho hľadiska je vo veci prítomný euro-komponent vtedy ak je referenčnou normou primárne právo, typicky Charta základných práv Európskej únie. V tomto momente začínajú zaujímavé HRY S ČASOM. – Keďže je v hre európske právo, tak z princípu prednosti a výkladu vo veci Simmenthal vyplýva, že všeobecný súd má sám aplikovať – uprednostniť európsku normu.

Tým pádom sa napadnutý zákon neaplikuje, chýba prejudicialita a teda podmienka vnútroštátneho konania o súlade (standing) zákona s primárnym právom. Takto učebnicovo to platí, ak je referenčnou normou výlučne primárne právo. ČAS na aplikačnú prednosť predchádza ČASU na konanie o súlade.

Čo však, keď všeobecný súd kombinuje v návrhu na vyslovenie nesúladu referenčné normy – ústavu a primárne právo – teda namieta ZÁROVEŇ nesúlad zákona s ústavou aj primárnym právom?

Vo veci zákazu zisku zdravotných poisťovní (PL. ÚS 3/09) a veci retencie telekomunikačných údajov (PL. ÚS 10/2014) ústavný súd na začiatku prijal vec voči primárnemu právu aj ústave. V meritórnom rozhodnutí – v nálezoch výrok rozdelil: jednak vyslovil nesúlad s ústavou, a na druhej strane vo vzťahu k primárnemu právu návrhom nevyhovel na základe princípu prednosti, pretože všeobecný súd si vzťah k európskemu právu mal rieši sám. Nevyhovenie v tejto časti však malo len SYMBOLICKÝ význam, pretože po derogácii zákona aplikačná prednosť práva EÚ v daných veciach stratila význam. Každopádne nálezy naznačili rešpekt – DEFERENCIU k európskemu právu.

V prípade emisnej dane (uznesenie PL. ÚS 37/2015) ústavný súd UŽ NA ZAČIATKU v uznesení o prijatí rozdelil vec podľa referenčných noriem na časť smerujúcu proti

[306] Vychádzam zo skutočnosti, že primárne právo je prostredníctvom čl. 7 ods. 5 ústavy komponentom čl. 144 ods. 2 ústavy: *„Ak sa súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prejednávanej veci, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 alebo zákonu, konanie preruší a podá návrh na začatie konania na základe čl. 125 ods. 1. Právny názor ústavného súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre súd záväzný.“*; porov. tiež PL. ÚS 10/2014 (retenčná smernica)

primárnemu právu a tú odmietol na základe princípu prednosti, resp. rozsudku Simmenthal, a druhú časť odmietol na základe iných dôvodov.[307]

V neskorších veciach, v ktorých navrhujúci súd ako referenčné normy kombinoval ústavu a primárne právo sa v našich teoretických diskusiách objavil názor, že ak je aspoň jednou z označených referenčných noriem primárne právo, tak sa má v konaní o prijatí odmietnuť CELÁ VEC, a to aj v časti proti ústave.

Táto pozícia akoby prednosť práva EÚ voči zákonom časovo predradzovala pred prednosť ústavy voči zákonom: Ak sa napadnutý zákon neaplikuje kvôli prednosti práva EÚ, tak ho už nemožno napadnúť pred ústavným súdom z hľadiska nesúladu s ústavou. Z ústavy však takáto časová prednosť nevyplýva. Možno zvážiť variant, že ak má sudca pochybnosti o súlade jednak s ústavou, a zároveň s primárnym právom, tak prednosť obidvoch referenčných noriem nastáva akoby v jednom ČASOVOM momente.

4 ČO S TÝM?

Z pragmatického hľadiska sa sudca môže rozhodnúť, či sa obráti len na SDEÚ, alebo len ústavný súd.

Ale čo s tým, ak sudca všeobecného súdu nechce byť pragmatický, ale „dokonalý“ (porov. bod 3) z hľadiska stanovených pravidiel, tak ako sme uviedli v úvode v súvislosti s návratom ku väčšej vernosti textu?

V reakcii na diskutovaný názor o úplnej prednosti práva EÚ, aj pri kombinácii referenčných noriem, som sa vo svojich úvahách takpovediac „radikalizoval“ presne opačným smerom. Tým smerom, že ústavný súd má prijať návrh aj voči primárnemu právu, a sám nálezom-rozhodnutím aj vo vzťahu ku primárnemu právu naplniť *effet utile*. Vychádzal som z úvahy, že ak je konanie prerušené kvôli podaniu na ústavný súd, tak beztak sa všeobecný súd môže obrátiť na SDEÚ až po konaní o súlade. Okrem toho derogácia – vymazanie ustanovenia je jednoznačnejšia z hľadiska právnej istoty, než aplikačná prednosť (porov. PL. ÚS 8/2016 - odôvodnenie rozhodnutia bezpečnostným záujmom Slovenskej republiky). Napokon, z argumentácie všeobecných súdov môže vyplynúť, že nesúlad s Chartou EÚ – typicky článok 47 sudcovia všeobecných súdov namietajú doplnkovo ku vnútroštátnemu právu na súdnu ochranu z dôvodov, aby množstvom referenčných noriem umocnili vážnosť veci (neutrálne povedané - colorandi causa), hoci ani nemusí ísť o výkon práva EU podľa čl. 51 Charty. Nebolo

[307] porov. tiež: PPC Power a.s. / Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, Daňový úrad pre vybrané daňové subjekty (Vec C-302/17)

by rozumné, aby ústavný celú vec len kvôli takémuto takpovediac technickému označeniu Charty EÚ ako referenčnej normy. Navyše, možno predpokladať, že SDEÚ prostredníctvom rozhodnutia Simmenthal nechcel výslovne brániť ústavným súdom, aby derogačne odstránili normu nesúladnú s právom EÚ, ale skôr sa realisticky díval na ochotu ústavných súdov podriaďovať sa SDEÚ popri ich role strážcov domácej ústavnosti. Navyše nepredpokladá sa primárne právo ako referenčná norma.

5 AKÉ JE RIEŠENIE?

Ani spomínaný výklad však nie je jediný možný. Myslím si, že právna úprava *Prerušenia konania nemusí brániť popri návrhu na ústavný súd podať zároveň prejudiciálnu otázku na SDEÚ*. (Tu možno uviesť, že je malá pravdepodobnosť, že primárne právo by bolo natoľko *éclairé*, že by ho všeobecný súd mohol aplikovať prednostne bez predbežnej otázky.) Takže právne solídne riešenie návrhu na nesúlad s primárnym právom aj ústavou z pohľadu ústavného súdu sa javí predsa len odmietnutie voči primárnemu právu a prijatie voči ústave už v uznesení o prijatí.

Na doplnenie, zaujímavá je situácia, keď ústavný súd v rámci abstraktnej kontroly podá predbežnú otázku na SDEÚ, a to nie z titulu primárneho práva referenčnej normy, ale ak chce vykladať vlastnú ústavu priateľsky k európskemu právu. Lotyšský ústavný súd sa vo veci C-391/20 Cilevičs[308] pýtal, či zákonná požiadavka na výuku v národnom jazyku na vysokých školách nie je v napätí s čl. 49 SFEÚ. Týmto výkladom chcel interpretovať základné právo na ochranu vlastníctva v národnej ústave (porov. tiež PL. ÚS 5/2018 – právomoc prezidenta vymenúvať a odvolávať predsedu regulačného úradu).[309]

6 AKO TO BUDE FUNGOVAŤ NAOZAJ?

(i) Z pohľadu všeobecných súdov, ak tieto budú vnímať, že do ľudských práv sa zasahuje zákonom, ktorý je transpozíciou práva EÚ, môžu mať tendenciu preferovať podanie návrhu na ústavný súd. (ii) V prípade prednosti technických a podrobných smerníc budú skôr uprednostňovať aplikačnú prednosť s prípadnou otázkou na SDEÚ. Rolu v týchto úvahách

[308] Ďakujem kolegyni Zuzane Vikarskej za upozornenie na uvedené rozhodnutie.

[309] Porov. PL. ÚS 5/93: V konaní o súlade právnych predpisov pred Ústavným súdom Slovenskej republiky zásadne nejestvuje prekážka na to, aby sa na interpretáciu legálneho pojmu, napríklad právo na bezplatné vzdelanie v základných školách, použil výklad založený nielen na Ústave Slovenskej republiky, prípadne na predošlých právnych úpravách, lež aj výklad za aplikácie interpretačných pravidiel medzinárodného zmluvného práva. Obmedzenie výkladu na vnútroštátny výklad by v konkrétnom prípade mohlo totiž viesť aj k založeniu medzinárodnoprávnej zodpovednosti Slovenskej republiky pre nerešpektovanie medzinárodných záväzkov.

môže hrať takpovediac aj forum shopping, všeobecní sudcovia pôjdu tam, kde sa im dostane odpovede. S forum shoppingom[310] súvisia aj niektoré odmietacie plenárne rozhodnutia s reštriktívnym výkladom prijímania návrhom na nesúlad zákonov s horizontálnym prvkom (porov. napr. PL. ÚS 18/2023 s odlišným stanoviskom sudcu Petra Straku).

7 ČO EŠTE NÁM HOVORÍ PREJUDICIÁLNA OTÁZKA O TEJ NAŠEJ?

Pri aplikácii európskeho práva sa zdôrazňuje - PRIKAZUJE princíp prednosti, ak však výklad nie je jasný, resp. judikovaný, tak ma súd ZÁKAZ postupovať samostatne, ale musí sa obrátiť na SDEÚ.

Naopak, pri konkrétnej kontrole ÚSTAVNOSTI panuje mýtus akejsi dobrovoľnosti obrátiť sa na ústavný súd. Z teórie a histórie smerom až do 19. storočia však vyplýva, že samotný pojem PLATNOSTI normy je prapôvodne viazaný práve na súlad s vyššou normou (porov. odlišné stanovisko sudcu Petra Straku k uzneseniu č. k. PL. ÚS 5/2025-40 z 26. februára 2025). Teda sudcovia majú nie právo, ale povinnosť sa obrátiť na ústavný súd. Podstata obidvoch prejudiciálnych konaní je podobná. Iba akcenty sú odlišné: Európska predbežná otázka akcentuje decentralizáciu, aby sa presadzovalo európske právo v mohutnom priestore Únie, zatiaľ čo konanie pred ústavnom súde akcentuje právnu istotu spočívajúca vo výmaze protiústavného ustanovenia z právneho poriadku. V každom prípade obidve predbežné otázky sú založené na povinnosti prednosti.

Vzťah našich ústavných a euro predbežných otázok je osobitný naším osobitným vzťahom k medzinárodnému právu. V našom ústavnom systéme je primárne právo voči zákonom referenčne nad zákonom, podobne ako ústava. Táto koncepcia vyjadruje aj predpoklad, že naša ústava a primárne právo majú v zásade podobný hodnotový základ, a ústava nepredpokladá ich štrukturálne napätie. To má aj významnú symbolickú hodnotu.

8 MALÁ ODBOČKA PRED ZÁVEROM

Európske právo je úchvatné aj tým, že nám môže sprostredkovať porozumenie nášmu vlastnému vnútroštátnemu právu.[311] Dva príklady určite upútajú pozornosť, (i) obsah čl. 46 ods. 1 ústavy, a (ii) dovolanie ako „mimoriadny“ opravný prostriedok.

---

[310] „Ak bude ústavný súd zatvárať všeobecným súdom dvere, ktorými môžu „vchádzať“ na ústavný súd, budú si súdy hľadať iné cestičky smerom k iným referenčným normám, než je náš základný zákon.“ – porov. bod 22 odlišného stanoviska sudcu Petra Straku k uzneseniu PL. ÚS 29/2020

[311] Mészáros, L., Štiavnický, J.: *O u(O)sadení sa európskeho práva v judikatúre ústavného súdu* In: Procházka, Radoslav, ed. Vnútroštátne súdy a európske súdy: spojené alebo paralelné svety?: vnútroštátna aplikácia

„Všezahrňujúci“ článok 46 ods. 1 ústavy konštantne vnímame procesne a to tak, že obsahuje právo na prístup súdu a riadne odôvodnenie. Napriek jeho odlišnému textu v porovnaní s čl. 6 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách, bol obsah čl. 46 ods. 1 judikatúrou formovaný podľa Dohovoru.[312] Avšak textuálne má náš čl. 46 ústavy bližšie ku čl. 47 Charty, ktorý obsahuje právo na *účinný prostriedok nápravy,*[313] avšak nie výlučne nápravy základného práva, ako čl. 13 Dohovoru, ale akéhokoľvek hmotného práva. *„Každý sa môže domáhať svojho práva“* má hmotnú podstatu, teda čl. 46 ods. 1 ústavy vyžaduje, aby malo každé hmotné právo inštitucionálnu ochranu. To však neznamená, že čl. 46 ods. 1 nenesie v sebe aj procesné právo na prístup k súdu. Sme presvedčení, že napríklad nález PL. ÚS 115/2011 týkajúci sa štátnej pomoci, ktorým bol vyhlásený nesúlad zákona s čl. 46 ods. 1 ústavy sa týkal práve „hmotnoprávneho“ komponentu čl. 46 ods. 1 ústavy.

Nedávne rozhodnutie SDEÚ C-544/23 BAJI TRANS nám nasvietilo to, čo už vyplývalo zo samotného právneho poriadku a jeho dejín: Teda, že vzhľadom na rozsah dôvodov dovolania, a jeho dispozíciu v rukách účastníkov, a to tak trestného, ako aj civilného nie je rozumné, že sú naviazané na právoplatnosť,[314] a je potrebné zvážiť návrat ku koncepcii konaní na najvyššom súde spred roka 1948, spred prijatia zákona o zľudovení súdnictva.

Ešte sa patrí vrátiť k veci českého ústavného súdu. Krajský súd Hradec Králové na základe späťvzatia veci konanie o určenie neplatnosti stanov zastavil uznesením z 23. mája 2006.[315] Nemožno tak už zistiť, či v konaní po odmietnutí návrhu na zrušenie zákona ústavným súdom uprednostnil Smernicu, prípadne by sa obrátil na SDEÚ. Myslím si, vzhľadom na

---

európskeho práva a úloha európskej judikatúry v nej: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 7. mája 2010 na Trnavskej univerzite v Trnave. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, s. 25 a nasl.

[312] Typicky napr. IV. ÚS 128/2024, bod 25: „Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu medzi obsahom základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a obsahom práva podľa čl. 6 dohovoru nie je zásadná odlišnosť (m. m. II. ÚS 71/97), a preto ich porušenie skúma spoločne (IV. ÚS 195/07, II. ÚS 7/97, IV. ÚS 295/2020).“; porov. Procházka, R.: Európsky dohovor o ľudských právach v slovenskom ústavnom poriadku, In: Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3/2002, s. 215 a nasl., dostupné na https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8229

[313] Ide o postreh sudcu NSS, Michala Novotného.

[314] Porov. bod 39 nálezu I. ÚS 336/2019: *„V prostredí civilného procesu podľa pôvodného procesného kódexu [Občiansky súdny poriadok (ďalej aj „OSP“)] bol nárok na dovolanie podľa § 238 OSP (právne posúdenie veci, iná vada konania) viac zrejmý, pretože ak krajský súd zmenil rozhodnutie okresného súdu, tak účastník konania automaticky získaval tretiu inštanciu (§ 238 ods. 1 OSP). Ideou tejto úpravy bola skutočnosť, aby najvyšší súd „rozsúdil súdy“ a autoritatívne určil, či právo našiel správne okresný súd alebo krajský súd alebo je pravdivý iný právny názor stanovený najvyšším súdom. Najmä tým najvyšší súd vyriešil subjektívne práva účastníkov daného konania a prispel k zjednocovaniu judikatúry (V období 1. ČSR bolo dovolanie v podstate riadnym treťostupňovým opravným prostriedkom so suspenzívnym účinkom, a tak je to dodnes v Nemecku a Rakúsku. Systém „zmeny“ do dovolania univerzálne zaviedla až veľká novela Občianskeho súdneho poriadku, zákon č. 519/1991 Zb. Dovolací rekurz v § 46 zákona č. 100/1931 Sb. o základních ustanoveních soudního řízení nesporného za 1. ČSR, v rámci ktorého zmena hrala tiež rolu, mal iný právny kontext.). Abstraktnejšie mohol a môže najvyšší súd zjednocovať judikatúru cez stanoviská k zjednocovaniu výkladu (§ 22 ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z., § 16 písm. b) zákona č. 335/1991 Zb.).“*

[315] Ďakujem súdnej správe Krajského soudu v Hradci Králove za zaslanie rozhodnutí.

doteraz uvedené, že ak navrhujúci súd označil za referenčnú normu ústavu,[316] ako aj Smernicu, a rovnocenne argumentoval vo vzťahu k obidvom referenčným normám, tak ústavný súd mohol zvážiť prerokovať súlad s ústavou. (Český ústavný súd je na úrovni petitu, predmetu konania, viazaný návrhom na zrušenie zákona,[317] nie vymedzením referenčných noriem.) Možno však porozumieť snahe ústavného súdu podporiť v dobovej atmosfére aplikačnú prednosť európskeho práva všeobecným súdom.

9 ZÁVER

Tézu vymedzenú v úvode sme falzifikovali. Ako bolo uvedené, z pohľadu ústavného súdu sa javí ako právne solídne riešenie návrhu na nesúlad s primárnym právom aj ústavou predsa len odmietnutie voči primárnemu právu a prijatie voči ústave už v uznesení o prijatí, ba dokonca aj rozhodnutie vo vzťahu ku primárnemu právu. V právnej praxi však možno predpokladať taktickú preferenciu všeobecných súdov vo výbere medzi ústavným súdom, a SDEÚ. Nič to nemení na tom, že európske právo je naše právo, a naše právo je európske. Môj blízky kolega hovorieva, že náš právny poriadok, - naše právo má dvoch rodičov, a to právo ústavné a právo európske. Každý rodič si myslí, že má prednosť, ale v dennodenných sporoch o vedenie domácnosti má prednosť raz jedna, a raz druhá strana. To preto, aby bola rodina funkčná.

Použitá literatúra:

- BOBEK, M.: *Jak je důležité býti textualistou: o okouzlení hodnotovým výkladem práva a historické paměti středoevropského soudce*. In: Přibán, J.; Holländer, P. et al. Právo a dobro v ústavní demokracii. 1. vyd. Praha: SLON, 2011. 270 s.
- BOBEK, M.: *Judikát roku?* In: https://jinepravo.blogspot.com/2007/06/judikt-roku.html
- BOBEK, M.: *Ústavní soud České republiky: obecné soudy mají povinnost aplikovat komunitární právo samostatně*. In: Soudní rozhledy, roč. 2006, č. 5, s. 171-175
- MÉSZÁROS, Ľ. – ŠTIAVNICKÝ, J..: *O u(O)sadení sa európskeho práva v judikatúre ústavného súdu.* In: Procházka, Radoslav, ed. Vnútroštátne súdy a európske súdy: spojené alebo paralelné svety?: vnútroštátna aplikácia európskeho práva a úloha európskej judikatúry

[316] „Vzhledem k uvedenému je předkládající soud přesvědčen o tom, že existence ustanovení § 10a odst. 4 písm. b) zák. č. 92/1991 Sb. jest v rozporu s cit. Směmicí, ustanovením Listiny základních práv a svobod, zejm. ČI. 11 odst. 1."

[317] „...navrhuje, aby ustanovení § 10a odst. 4 písm. b) zákona č. 92/1991 Sb. bylo zrušeno."

v nej: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 7. mája 2010 na Trnavskej univerzite v Trnave. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, s. 25 a nasl.

- PROCHÁZKA, R.: *Európsky dohovor o ľudských právach v slovenskom ústavnom poriadku,* In: Časopis pro právní vědu a praxi, č. 3/2002, s. 215 a nasl., dostupné na https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8229

Kontaktné údaje:

JUDr. Ján Štiavnický, PhD.
jan.stiavnicky@ustavnysud.sk
Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice
Slovensko

NEDÁVNA A AKTUÁLNA ROZHODOVACIA ČINNOSŤ SÚDNEHO DVORA

JUDr. Miroslav Gavalec[318]

Súdny dvor Európskej únie

„Pokiaľ najvyššia moc vydáva zákony, ktoré smerujú predovšetkým k blaženosti, tak to nie je účelom zriadenia občianskej ústavy, avšak iba prostriedkom na zaistenie právneho stavu.“

Abstract: This article examines the relationship between the national identity of a European Union member state and the principle of the primacy of European Union law, taking into account the Court of Justice's evolving case law. Using the example of certain preliminary rulings, particularly those referred in the recent past, it clarifies the scope of application and the impact of the Court of Justice's decisions on various areas of national law, including constitutional law. The article also, using the example of a decision by the Polish Constitutional Court, outlines, through the Advocate General's opinions, the Court of Justice's approach not only to the interpretation of the rule of law but also to the principles of the independence and impartiality of the judiciary. The concept of national sovereignty is inextricably linked to a Member State's right to protect it, a topic addressed in the subsequent section of this article. Finally, the article addresses the sensitive issue of potential judicial protection of the values of the European Union.

Abstrakt: Príspevok sa venuje vzťahu medzi národnou identitou členského štátu Európskej únie a zásadou prednosti práva Európskej únie s prihliadnutím na neustále sa doplňujúcu judikatúru Súdneho dvora. Na príklade niektorých, najmä v nedávnej minulosti zaslaných, prejudiciálnych otázok, objasňuje aplikačný rozsah a dopad rozhodnutí Súdneho dvora na rôzne právne oblasti vnútroštátnych poriadkov, vrátane ústavného práva. Príspevok tiež, na príklade rozhodnutia poľského ústavného súdu, naznačuje, prostredníctvom návrhov generálneho advokáta, prístup Súdneho dvora nielen pri výklade princípu právneho štátu ale aj princípov nezávislosti a nestrannosti súdnej moci. Pojem národná suverenita je nerozlučne spojený s oprávnením členského štátu s jeho ochranou, čomu sa venuje príspevok v jeho ďalšej časti.

[318] Predseda senátu na Súdnom dvore Európskej únie. Názory vyslovené na XIV. ročníku konferencie Ústavné dni v Košiciach v dňoch 2. až 3. októbra 2025 venovanej téme „Vzťah vnútroštátneho práva a práva Európskej únie“, sú osobnými názormi autora.

Na zaver sa príspevok zaoberá s citlivou otázkou možnej súdnej ochrany hodnôt Európskej únie.

Keywords: The legal order of the European Union, the values of European Union law, Treaty on the European Union, the principle of the primacy of European Union law, national identity and its limits, constant case-law of the Court of Justice

Kľúčové slová: právny poriadok Európskej únie, hodnoty práva Európskej únie, Zmluva o Európskej únii, zásada prednosti práva Európskej únie, národná identita a jej hraničné limity, ustálená judikatúra Súdneho dvora

1 ÚVOD

Organizátori konferencie s tak príznačným názvom, ako sú Ústavné dni, postavili účastníkov tejto významnej konferencie pred neľahkú úlohu, vybrať si z organizátormi predloženej množiny lákavých pracovných téz k problematike vzťahu vnútroštátneho práva a práva Európskej únie, tú, ktorá by ich najviac zaujala. Ako sudca pôsobiaci na súde, ktorý bol vlastne priamym adresátom tohto podujatia, som sa celkom prirodzene zameral na výsledky jeho rozhodovacej činnosti, t.j. činnosti, ktorá vyvoláva v právnickom prostredí veľmi živé ohlasy. A práve základným cieľom tohto príspevku je ešte viac podnietiť diskusiu o organizátormi ponúknutej pracovnej téze označenej nadpisom „*Princíp prednosti práva EÚ, ústavný prieskum právnych predpisov transponujúcich právo EÚ, modus vivendi a predchádzanie konfliktov ústavnoprávneho charakteru.*“, ktorú som si čiastočne modifikoval.

1. Vopred je potrebné upozorniť, že prezentácia témy nie je zameraná na podrobnú analýzu zmieňovaných rozhodnutí a dokumentov ale iba na ich priblíženie.[319] Preto formou poznámok pod čiarou je umožnené čitateľom, aby si vyhľadali príslušné texty pre podrobnejšie oboznámenie sa s ich obsahom.

2. V minulosti bola Európska únia, rovnako aj jej predchodkyne, podrobená procesu „pretláčaniu rúk“ zo strany niektorých ústavných alebo najvyšších súdov členských štátov, ktoré, či v mene ochrany národnej ústavnej identity či s výhradou teórie *ultra vires*, zľahčili alebo spochybnili prednosť práva Únie.

[319] Nakoľko v čase prezentácie témy sčasti ide o veci v konaní pred Súdnym dvorom, autor sa popri platných rozhodnutiach obmedzuje iba na uvedenie názorov už vyslovených alebo účastníkmi, alebo generálnymi advokátmi.

3. Bohužiaľ, toto nepochybne potvrdzuje existenciu napätia medzi snahou zachovať jednotu a efektivitu práva Únie na jednej strane a potrebou chrániť jedinečnosť rôznych ústavných identít na strane druhej. Že nejde o ukončený proces dokumentujú napríklad niektoré prejudiciálne otázky položené zo strany španielskych súdov.[320]

4. Je až notorietou, že Slovenská republika (aj v zmysle rozhodnutia prijatého vykonaným plebiscitom) ako aj ďalšie, v tom čase kandidujúce krajiny, podpisom Zmluvy o pristúpení [321)] sa stali členskými štátmi Európskej únie s celým repertoárom práv a povinnosti, úloh a oprávnení.

5. Je evidentné, že štát nemožno nútiť, aby pristúpil k Európskej únii proti svojej vôli. Keď však urobí suverénne rozhodnutie pristúpiť k nej, rozhodol sa dodržiavať „pravidlá hry" v súlade s článkom 49 ZEÚ. [322] Ako pripomenulo plénum Súdneho dvora: „*to, aby členský štát dodržiaval hodnoty upravené v článku 2 ZEÚ, je podmienkou požívania všetkých práv vyplývajúcich z uplatňovania Zmlúv na tento členský štát. Dodržiavanie týchto hodnôt totiž nemožno redukovať na povinnosť, ktorú musí splniť kandidátska krajina, aby mohla vstúpiť do Únie, a od ktorej je po vstupe do Únie oslobodená*".[323]

---

[320] Napríklad v súčasnosti prebiehajúce konanie pred Súdnym dvorom vo veci C-666/24 účastníkov Asociación Catalana a i. a v poradí 7. otázka položena Najvyšším španielskym súdom.

[321]Viď Zmluva medzi Belgickým kráľovstvom, Dánskym kráľovstvom, Spolkovou republikou Nemecko, Helénskou republikou, Španielskym kráľovstvom, Francúzskou republikou, Írskom, Talianskou republikou, Luxemburským veľkovojvodstvom, Holandským kráľovstvom, Rakúskou republikou, Portugalskou republikou, Fínskou republikou, Švédskym kráľovstvom, Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska (členskými štátmi Európskej únie) a Českou republikou, Estónskou republikou, Cyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litovskou republikou, Maďarskou republikou, Maltskou republikou, Poľskou republikou, Slovinskou republikou, Slovenskou republikou o pristúpení Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky k Európskej únii, ktorá bola uverejnená v Úradnom vestníku pod číslom L 236 zo dňa 23.9.2003, s. 17 – 930 (jazykové verzie BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

[322] V zmysle článku 49 ZEÚ o členstvo v Únii môže požiadať každý európsky štát, ktorý rešpektuje hodnoty uvedené v článku 2 a zaviaže sa ich podporovať. Táto žiadosť sa oznámi Európskemu parlamentu a národným parlamentom. Žiadajúci štát zašle svoju žiadosť Rade, ktorá sa uznáša jednomyseľne po porade s Komisiou a po udelení súhlasu Európskeho parlamentu, ktorý sa uznáša väčšinou svojich poslancov (ktorí sú volení v jednotlivých členských štátoch). Zohľadnia sa podmienky prípustnosti schválené Európskou radou.

Podmienky prijatia a úpravy zmlúv, na ktorých je založená Únia a ktoré prijatie vyvolá, sú predmetom dohody medzi členskými štátmi a štátom žiadajúcim o prijatie. Táto dohoda sa predloží na ratifikáciu všetkým zmluvným štátom v súlade s ich príslušnými ústavnými predpismi.

Článok 50

1. Každý členský štát sa môže rozhodnúť vystúpiť z Únie v súlade so svojimi ústavnými požiadavkami.

2. Členský štát, ktorý sa rozhodne vystúpiť, oznámi svoj úmysel Európskej rade. V zmysle usmernení Európskej rady Únia dojedná a uzavrie s takým štátom dohodu, ktorá ustanoví spôsob jeho vystúpenia, pričom zohľadní rámec jeho budúcich vzťahov s Úniou. Táto dohoda sa dojedná v súlade s článkom 218 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Uzatvára ju v mene Únie Rada, ktorá sa uznáša kvalifikovanou väčšinou po udelení súhlasu Európskeho parlamentu.

[323] V tomto sa odporúčajú tzv. rozsudky Súdneho dvora o podmienenosti zo dňa 16. februára 2022 účastníkov Maďarsko/Parlament a Rada vo veciach (C-156/21, EU:C:2022:97, marg. bod č. 126), ako aj Poľsko/Parlament a Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, marg. bod č. 144).

6. Spomenutú Európsku úniu môžeme vymedzovať rôznym spôsobom, ale vo všeobecnosti ide o integračné zoskupenie členských štátov, ktoré má za sebou dlhší a v takto vymedzenom časopriestore relatívne búrlivý vývoj.

7. Postupne tri na sebe nezávislé spoločenstvá sa pretvorili za aktívneho prístupu ich členských štátov na nadnárodnú organizáciu s označením Európska únia. A takto naznačený vývoj po pristúpení Slovenskej republiky nie je ukončený, ale sa v ňom pokračuje aj s aktívnym prispením Slovenskej republiky.

8. So vznikom pôvodných Európskych spoločenstiev je logicky spätá aj otázka právneho začlenenia Európskych spoločenstiev do národných právnych systémov. Inak povedané, „*kto bude koho riadiť?*“ Odpoveď na túto otázku môžeme hľadať v judikatúre Súdneho dvora vrátane posledných návrhov súčasných generálnych advokátov, pani Tamary Ćapety [324] a pána Deana Spielmanna.[325]

2 NA POČIATKU BOLO ROZHODNUTIE...

9. Svoju prezentáciu začnem trochu netradične a to otázkou: „*Máte alebo ste mali nejaké vzory pre hľadanie svojich životných postojov?“* Nebudem čitateľov trápiť analýzou ich životných príbehov. Naopak, priblížim jeden možný príklad.

10. Ak pominiem veľa možných vzorov pre staršiu alebo mladšiu generáciu právnikov, v súčasnosti to môže napríklad jeden vzor, respektíve nasledujúca skupina pánov. Áno, páni M. Andreas Matthias Donner (Holandsko - ako predseda rozhodovacej formácie), Charles Léon Hammes (Luxemburg) et Alberto Trabucchi (Taliansko - obaja predsedovia komôr), potom páni Louis Delvaux (Belgicko), Rino Rossi (Taliansko), Robert Lecourt (Francúzsko - ako sudca spravodajca v danej veci) a Walter Strauss (Nemecko – všetci zostávajúci vo funkcii sudcov) spolu s generálnym advokátom pánom M. Lagrange dňa 15. júla 1964, verím že po neľahkých odborných debatách, vyhlásili rozsudok vo veci účastníkov Flaminio Costa v. E.N.E.L. Takto rozhodli v čase dominujúcej Kelsenovskej doktríny hierarchie právnych noriem,[326] t.j. v judikatúre vtedy rodiaceho sa Európskeho súdneho dvora zakotvili prednostné postavenie práva EÚ pred právom členských štátov.

[324] Návrhy generálnej advokátky Tamary Ćapety prednesené na Súdnom dvore dňa 5. júna 2025 vo veci priamej žaloby Európskej komisie proti Maďarsku (C-769/22).
[325] Návrhy generálneho advokáta Deana Spielmanna prednesené na Súdnom dvore dňa 11. marca 2025 vo veci priamej žaloby Európskej komisie proti Poľskej republike (C-448/23).
[326] Hans Kelsen (1881-1973) iba na pripomienku v tom čase žijúci, a jeho pyramída noriem, ktorá je dobre známa všetkým študentom práva.

11. Môžeme si položiť otázku, čo tak prevratné vlastne priniesol vtedajší Európsky súdny dvor, keď na počiatku svojej existencie vydal svoje dve, teraz hodnotené ako prelomové rozhodnutia, a to vo veci van Gend & Loos [327] a ďalej vo veci Costa v. E.N.E.L.?[328]

12. Jeho prínos je možné zosumarizovať tým, že vytvoril na pozadí nie rozsiahlych rozsudkov základné zásady **priameho účinku** a **prednosti práva Únie** (v tom čase komunitárneho práva) alebo práva EÚ, a tak vymedzil, poprípade objasnil rozsah štátnej zvrchovanosti členských štátov limitovaný zakladajúcimi zmluvami.[329]

13. Súčasne na tomto mieste si dovoľujem upozorniť na zásadné terminologické rozdiely v pojmoch právo Únie a právny poriadok Únie, čo bude predmetom ďalších častí príspevku.

14. Súdny dvor potom následne iba potvrdzoval uvedené zásady v kontexte na seba nadväzujúcich rozhodnutí, ako je napríklad rozsudok Siementhal II a iné. [330]

15. Navyše, konkrétne vo veci Internationale Handelsgesellschaft,[331] Súdny dvor vyhlásil, že právo EÚ (v tom čase právo Spoločenstva) má prednosť aj v súvislosti so

---

[327] Rozsudok vtedajšieho Súdneho dvora Európskych spoločenstiev zo dňa 5. februára 1963.

[328]) Rozsudok vtedajšieho Súdneho dvora Európskych spoločenstiev zo dňa 15. júla 1964 vo veci účastníkov Flaminio Costa v. E.N.E.L., 6/64, ECLI:EU:C:1964:66. V tomto rozsudku napríklad zdôraznil, že výkonná sila práva Spoločenstva sa nemôže meniť v jednotlivých štátoch v prospech neskorších vnútroštátnych predpisov bez toho, aby nebolo ohrozené dosahovanie cieľov Zmluvy EHS a aby nebola vyvolaná diskriminácia na základe štátnej príslušnosti zakázaná touto Zmluvou.

[329] Súdny dvor totiž vo svojej ustálenej judikatúre týkajúcej sa Zmluvy o EHS rozhodol, že Zmluvy Spoločenstva, na rozdiel od bežných medzinárodných zmlúv, ustanovili **nový vlastný právny poriadok**, ktorý je začlenený do právneho systému členských štátov v čase nadobudnutia účinnosti Zmlúv a ktorý je pre ich súdy záväzný. Vytvorením Spoločenstva na neobmedzenú dobu, ktoré má vlastné inštitúcie, vlastnú subjektivitu, spôsobilosť právne konať a vystupovať na medzinárodnom poli a najmä skutočné právomoci vyplývajúce z obmedzenia suverenity a či prenesenia právomocí členskými štátmi na Spoločenstvo, členské štáty v oblastiach definovaných Zmluvami **obmedzili** svoje suverénne (zvrchované) práva v prospech tohto nového právneho poriadku, ktorý je záväzný nielen pre členské štáty, ale aj pre ich štátnych príslušníkov.

[330] Rozsudok vtedajšieho Súdneho dvora Európskych spoločenstiev zo dňa 9. marca 1978 vo veci účastníka Simmenthal SpA, 106/77, ECLI:EU:C:1977: „*Priama uplatniteľnosť ustanovení práva Spoločenstiev, a to aj v prípade jeho nezlučiteľnosti s neskorším právnym predpisom členského štátu znamená, že predpisy práva Spoločenstva musia byť plne účinné a aplikovateľné jednotným spôsobom vo všetkých členských štátoch (čo sa vzťahuje aj na každý ich súd) odo dňa nadobudnutia účinnosti a počas celej doby trvania ich platnosti. Inak povedané, že vnútroštátny súd, ktorý v rámci svojej právomocí aplikuje ustanovenia práva Spoločenstva, je povinný zabezpečiť plný účinok týchto noriem a z vlastnej úradnej moci neuplatni každé vnútroštátne ustanovenie, hoci by išlo o neskoršie ustanovenie, ktoré je v rozpore s právom Spoločenstva, bez toho, aby musel najprv žiadať alebo čakať na jeho zrušenie legislatívnou cestou alebo iným ústavným postupom.*“

[331] Rozsudok vtedajšieho Súdneho dvora Európskych spoločenstiev zo dňa 17.decembra 1970 vo veci účastníkov Internationale Handelsgesellschaft GmbH v. Einfuhr-und Vorratsstellle für Getreide und Futtermittel, 11/70, ECLI:EU:C:1970:114. Uvedený trend je stále Súdnym dvorom podporovaný; ako neposledné rozsudky je možno uviesť rozsudok zo dňa 21. decembra 2021, v spojených veciach C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19 účastníkov Euro Box Promotion (tiež rozsudok „Euro Box Promotion“, EU:C:2021:1034) alebo rozsudok zo dňa 22. februára 2022, vo veci C-430/21 účastníka RS (tiež rozsudok „RS“, EU:C:2022:99).

základnými právami zaručenými vo vnútroštátnych ústavách. V tejto línii jasne pokračuje v každom prípade, ak zásada prednosti práva EÚ narazí na ústavnú identitu členského štátu. [332]

16. A tiež nie je možné opomenúť subsidiárnu vlastnosť zásady prednosti práva EÚ, ktorá vyžaduje, aby vnútroštátny súd, ktorý je v rámci svojej právomoci poverený uplatňovať ustanovenia práva Únie, tak pre prípad nemožnosti vyložiť vnútroštátnu právnu úpravu v súlade s požiadavkami práva Únie musí zabezpečiť plný účinok požiadaviek tohto práva v spore, o ktorom rozhoduje, pričom v prípade potreby z vlastnej iniciatívy **neuplatní** akúkoľvek vnútroštátnu právnu úpravu alebo prax alebo aj posúdenie vnútroštátneho súdu hierarchicky vyššieho stupňa,[333] hoci aj časovo následnú, ktorá je v rozpore s ustanovením práva Únie, ktoré má priamy účinok, a to bez toho, aby **musel** požiadať alebo vyčkať na predchádzajúce zrušenie tejto vnútroštátnej právnej úpravy alebo praxe zákonodarnou cestou alebo akýmkoľvek iným ústavným postupom. [334]

3 TERITÓRIUM, OBYVATEĽSTVO, NÁRODNÁ IDENTITA, SUVERENITA

17. Pominiem pomerne búrlivé reakcie, ktoré vyššie uvedené rozhodnutie Costa v. E.N.E.L. vyvolalo a ktoré najmä vychádzali z pojmu národná identita alebo zvrchovanosť (suverenita). Je evidentné, že Európska únia sa dlhodobo vyhýba použitiu, tobôž definovaniu pojmu suverenita. Preto v zakladajúcich zmluvách sa s týmto právnym pojmom vôbec nestretnete. Nielen v minulosti ale aj v súčasných textoch práva EÚ sa tento pojem vo

---

[332] Tieto základné vlastnosti právneho poriadku Únie a význam rešpektu, ktorý mu prináleží, okrem toho potvrdila jednohlasná ratifikácia zmlúv, ktorými sa mení a dopĺňa Zmluva o EHS, a najmä Lisabonskej zmluvy. Pri jej prijímaní konferencia zástupcov vlád členských štátov výslovne pripomenula vo svojom vyhlásení č. 17 týkajúcom sa prednosti a pripojenom k záverečnému aktu medzivládnej konferencie, ktorá prijala Lisabonskú zmluvu, že v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora majú Zmluvy a právo prijaté Úniou na základe Zmlúv prednosť pred právom členských štátov za podmienok ustanovených v uvedenej judikatúre (viď rozsudok zo dňa 21. decembra 2021 v spojených veciach C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19 účastníkov Euro Box Promotion a i., EU:C:2021:1034, marg. bod č. 248).

[333] Napríklad z rozsudku Súdneho dvora zo dňa 24. júna 2023 vo veci C-107/23PPU účastníkov C.I. a i., (EU:C:2023:606), marg. body č. 133 až 136 vyplýva, že disciplinárnu zodpovednosť, ktorej môžu národní sudcovia čeliť podľa právnej úpravy členského štátu v prípade nerešpektovania rozhodnutí ústavného súdu, ako aj najvyššieho súdu tohto členského štátu, keď vnútroštátny súd vykoná úlohy, ktoré mu zverujú Zmluvy, tým, že v súlade so zásadou prednosti práva Únie zabezpečí účinnosť ustanovenia práva Únie, a ich výklad, ktorý podal Súdny dvor, prirodzene nemožno považovať za disciplinárne previnenie vo vzťahu k sudcom, ktorí sú súčasťou rozhodovacieho zloženia tohto súdu.

[334] Popri už citovanom rozsudku zo dňa 9. marca 1978 vo veci 106/77 účastníka Simmenthal (EU:C:1978:49), marg. bod č. 24; aj rozsudok Súdneho dvora zo dňa 24. júna 2019 vo veci C-573/17 účastníka Popławski, (EU:C:2019:530), marg. body č. 61 a 62, ako aj rozsudok zo dňa z 22. februára 2022 vo veci C-430/21 účastníka RS (Účinok rozhodnutí Ústavného súdu), EU:C:2022:99, marg. bod č. 53.

všeobecnosti pripomína zakotvením zásady národnej identity, najmä [335] prostredníctvom článku 4 ods. 2 ZEÚ.[336]

18. Je notoricky známe, že postupný historicky vývoj ľudských spoločenstiev izolovane sídliacich na určitom teritóriu viedol pozvoľne k premene pôvodne menej rozvinutých spoločenských zoskupení k vytváraniu štátov prostredníctvom ich vzájomného rešpektovania alebo v súčasnosti procesom uznania, u ktorých jedným z podstatných znakov je ich suverenita. Veď nie nadarmo stále platí myšlienka, že „*nie spoločnosť tvorí človeka ale človek tvorí spoločnosť*".

19. Štát sa stáva entitou medzinárodného práva, ktoré sám napomáha spoluvytvárať, t.j. na štát sa tiež nazerá ako na entitu s medzinárodnoprávnou subjektivitou. Každý štát sám seba charakterizuje ako **suverénny** subjekt medzinárodného práva bez ohľadu na svoje medzinárodnoprávne záväzky.

20. Súdny dvor pred nedávnom zdôraznil, že pojem „**štát**" treba chápať tak, že označuje suverénny orgán vykonávajúci v rámci svojich geografických hraníc všetky právomoci priznané medzinárodným právom. [337] Avšak zo samotného pojmu „**územie**" vzhľadom na právo Únie [338] vyplýva, že označuje iné subjekty ako „krajiny", a teda iné ako „štáty". Takéto subjekty zahŕňajú najmä geografické priestory, ktoré, hoci sa nachádzajú pod jurisdikciou alebo medzinárodnou zodpovednosťou niektorého štátu, majú z hľadiska medzinárodného práva vlastné postavenie, ktoré je odlišné od postavenia tohto štátu.

21. Potom je možno sa zhodnúť, že pojem **zvrchovanosť** (suverenita) štátu vo svojej podstate znamená, že štátna moc (ideálne by sa to malo vzťahovať na všetky jej tri zložky) je nezávislá od akejkoľvek inej moci tak vo vnútri štátu, ako aj za jeho hranicami, z čoho logicky vyplýva, že žiadna iná moc na jeho území mu nie je nadradená. [339]

---

[335] Popri článku 4 ods. 2 ZEÚ primárne právo EÚ používa pojem identita v preambule Zmluvy o Európskej únii (konkrétne text v 11 odseku - ROZHODNUTÍ uskutočňovať spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku ....., čím sa upevní európska **identita** a nezávislosť ...) a ďalej aj v článku 17 ods. 3 ZFEÚ (konkrétne - Uznávajúc ich **identitu** a ich osobitný prínos, udržiava Únia s týmito cirkvami a organizáciami otvorený, transparentný a pravidelný dialóg).

[336] Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako aj ich **národnú identitu**, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti. Predovšetkým národná bezpečnosť ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu.

[337] Viď, analogicky, rozsudok zo dňa 12. novembra 2019 vo veci C-363/18 účastníkov Organisation juive européenne et Vignoble Psagot, EU:C:2019:954, marg. body č. 29 a 30.

[338] Napríklad článku 60 Colného kódexu Únie.

[339] Doktrinálne zdroje: SVÁK J., CIBULKA Ľ., KLÍMA K.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť. 1. Vydanie. Bratislava, Eurokódex 2008; alebo návrhy generálnej advokátky Tamary Čapety zo dňa 21. marca 2024 v spojených veciach C-779/21 P a C-799/21 účastníkov Front Polisario a i., marg. bod č. 68 a ďalej.

22. K tomu môžeme pridružiť aj princíp národnej zvrchovanosti, v zmysle ktorého ide o princíp politiky, podľa ktorého suverenita patrí ľudu, konkrétne definovanému ako všetci občania, ktorí môžu buď delegovať výkon suverenity na zástupcov, alebo ju vykonávať sami, či už úplne alebo čiastočne. [340]

23. V tomto momente sa potom javí ako vhodné opustiť pred vstupnú situáciu a proces kandidátskej krajiny a zamyslieť sa nad situáciou po pristúpení do štruktúry Európskej únie a k jeho účinkom na identitu členského štátu.

4 SITUÁCIA PO VSTUPE DO EURÓPSKEJ ÚNIE, ZÁSADA PRENESENIA PRÁVOMOCÍ

24. Národná suverenita v členských štátoch sa po pristúpení k EÚ viac prikláňa k pojmu národná identita. Podľa niektorých autorov [341] je možné národnú identitu vymedziť napríklad tak, že „*je to, čo robí štát samým sebou a nie iným, ako aj čo ho umožňuje uznať a odlíšiť od ostatných*“.

25. Avšak pojem národná identita má svoj protipól v princípe rôznorodosti národných prostredí. Hladiac do nedávnej minulosti, je takto možné chápať kultúrno –právne sceľovanie niektorých rôznorodých národných prostredí do medzinárodného zoskupenia štátov na základe uznávania mnohých právnych princípov podložených **vzájomnou dôverou**. A hlavnou základňou, z ktorej naznačené sceľovanie vychádza, sú vzájomné a zdieľané hodnoty vlastné (pripísateľné) vyvíjajúcej sa ľudskej civilizácii na kontinente s názvom - Európa.

26. Podpisom Zmluvy o pristúpení Slovenska republika s nadobudnutím platnosti dňa 1. mája 2004 deklarovala svoj presvedčenie, že spolu s inými pristupujúcimi štátmi sú **zjednotení** vo svojej snahe dosiahnuť ciele zmlúv, na ktorých je založená Európska únia. Tiež v zmysle bodu 17. Vyhlásenia o prednosti, [342] ktoré je nedeliteľnou súčasťou Vyhlásenia

---

[340] CORNU, G.: Vocabulaire juridique, QUADRIGE/PUF, 1-e édition, Paris 2011, s. 975.

[341] LEVADE, A.: Identités constitutionnelles et hiérarchies. In: Annuaire international de justice constitutionnelle. Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2011, s. 455.

[342] Konferencia pripomína, že v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie majú zmluvy a právo prijaté Úniou na základe zmlúv prednosť pred právom členských štátov za podmienok ustanovených v uvedenej judikatúre Súdneho dvora EÚ. Okrem toho sa konferencia rozhodla pripojiť k tomuto záverečnému aktu stanovisko Právneho servisu Rady o prednosti, ktoré sa nachádza v dokumente 11197/07 (JUR 260): „Stanovisko Právneho servisu Rady z 22. júna 2007 Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že prednosť práva Spoločenstva je základnou zásadou tohto práva. Podľa Súdneho dvora táto zásada je obsiahnutá v osobitnom charaktere Európskeho spoločenstva. V čase vynesenia prvého rozsudku tejto ustálenej judikatúry [rozsudok z 15. júla 1964 č. 6/64 vo veci Costa/ENEL (1)] sa v zmluve prednosť práva nespomínala. Dnes je situácia rovnaká. Skutočnosť, že zásada prednosti nebude uvedená v budúcej zmluve, žiadnym spôsobom nemení existenciu tejto zásady ani existujúcu judikatúru Súdneho dvora.“ (1) Z toho vyplýva (…), že právo vyplývajúce zo zmluvy, nezávislého zdroja práva, nemohlo byť vzhľadom na svoju osobitnú a pôvodnú povahu prevýšené domácimi právnymi

pripojeného k záverečnému aktu medzivládnej konferencie, ktorá prijala lisabonskú zmluvu podpísanú 13. decembra 2007, sa aj Slovenská republika prostredníctvom svojich zástupcov zaviazala, že sa podriadi účinkom doterajšej rozhodovacej činnosti Súdneho dvora.

27. Preto s prihliadnutím na ustálenú judikatúru Súdneho dvora [343] v súlade s článkom 4 ods. 2 ZEÚ je preukázané, že Európska únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako aj ich národnú identitu, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv.

28. Najmä nedávna judikatúra Súdneho dvora spresnila prístup k článku 2 ZEÚ v tom zmysle, že tento článok nevyjadruje **len** smerovanie alebo úmysly politickej povahy, ale obsahuje hodnoty, ktoré súvisia, „[.]... *so* ***samotnou identitou*** *Únie ako spoločného právneho poriadku, pričom tieto hodnoty sú konkretizované v zásadách obsahujúcich právne záväzné povinnosti pre členské štáty*“. [344]

29. Z uvedeného dôvodu s javí ako vhodnejšie hovoriť o ústavnej identite členského štátu a nie iba o identite, ktorá by mohla prameniť z histórie, kultúry či jazyka [345] členského štátu. Rovnako právomoc vykladať (t.j. aj vymedziť), čo je predmetom národnej identity, je členskými štátmi v zmysle článku 267 ZFEÚ [346] zverená výhradne Súdnemu dvoru a nie národným súdom.

30. Z vyššie citovaného obsahu článku 4 ods. 2 ZEÚ potom vyplýva, že hraničné limity pojmu národnej identity vytvárajú základné politické a ústavné systémy členských štátov, ktoré takto spolu vytavujú jednotnú ale viacprvkovú množinu. S týmto prístupom súvisí aj snaha v niektorých členských štátoch vymedziť tzv. jadro ústavy, [347] resp. ich ústavných súdov ako odmietavú reakciu na existenciu princípu prednosti práva EÚ so zvažovaním vlastnej

---

ustanoveniami, nech boli stanovené v akomkoľvek rámci, bez toho, aby bolo zbavené svojej podstaty práva Spoločenstva, a bez toho, aby sa spochybnil samotný právny základ Spoločenstva.

[343] Citované z rozsudku zo dňa 7. septembre 2022, vo veci C-391/20 účastníkov Boriss Cilevičs a i. (EU:C:2022:638), marg. bod č. 68.

[344] Citované z rozsudku zo dňa 16. februára 2022, vo veci C-156/21 účastníkov Maďarsko v. Parlament, EU:C:2022:97, marg. bod č. 232.

[345] Napriek ale aj v súlade s uvedeným Súdny dvor vo svojom rozsudku Cilevičs a i. naznačil, že rešpektovanie národnej identity členských štátov zahŕňa ochranu ich úradných jazykov. Tiež načrtol, že podpora a ochrana úradného jazyka členského štátu ako prejavu jeho národnej identity predstavuje legitímny cieľ a naliehavý dôvod verejného záujmu, ktorý v zásade môže odôvodniť obmedzenie základných slobôd zakotvených v ZFEÚ vrátane slobody usadiť sa.

[346] Súdny dvor Európskej únie má právomoc vydať predbežný nález o otázkach, ktoré sa týkajú:
a) výkladu zmlúv;
b) platnosti a výkladu aktov inštitúcií, orgánov alebo úradov alebo agentúr Únie;

[347] Veľmi známym príkladom je rozhodnutie nemeckého ústavného súdu s označením Lisabon, BVerfGE, 2 Bve 2/08.

interpretácie čl. 4 ods. 3 druhý pododsek ZEÚ [348] a so záverom o uložení povinnosti členskému štátu *ultra vires* zo strany Súdneho dvora.

5 AZDA MOŽNÁ VÝNIMKA ZO SUVERENITY EURÓPSKEJ ÚNIE?

31. Nepochybne osobitné obmedzenie výkladu práva Európskej únie tvorí článok 52 ods. 3 Charty v rozsahu, v akom Charta obsahuje práva zodpovedajúce právam zaručeným Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Súdny dvor pri tejto príležitosti judikoval, že cieľom článku 52 ods. 3 Charty je zabezpečiť potrebnú súdržnosť medzi právami obsiahnutými v Charte a zodpovedajúcimi právami zaručenými uvedeným Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv bez toho, aby tým bola narušená autonómia práva EÚ a Súdneho dvora Európskej únie.[349]

32. Naopak právo EÚ samo o sebe obsahuje množstvo relatívnych výnimiek zo suverenity EÚ. Príkladom jednej z mnohých relatívnych výnimiek zo suverenity EÚ je napríklad Smernica 2000/31/EC o elektronickom obchode,[350] ktorá v svojom článku 1 ods. 1 písmeno c) tretí pododsek implicitne prenecháva na kompetencii členských štátov, ako si upravia hazardné hry.

33. Napriek tomu, že tu je ponechané voľné pole pôsobnosti pre členský štát, netreba zabúdať, že princípy práva EÚ, nesmie členský štát, aj v tomto prípade, ponechať nepovšimnuté.

6 AKO SÚ DOTKNUTÉ SUVERÉNNE OBLASTI NÁRODNÉHO PRÁVA?

34. Je nepochybné, že pristúpením k Európskej únii boli niektoré právomoci kandidujúceho štátu v rámci jeho suverenity prenesené na Európsku úniu. V iných oblastiach výkonu štátnej moci si zachoval svoju doterajšiu suverenitu v celom rozsahu. Medzi ne tradične patrí oblasť civilného práva, najmä v úprave osobného stavu, a tiež oblasť štátneho práva, najmä v oblasti štátneho občianstva.

---

[348] Členské štáty prijmú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie.

[349] Viď analogicky rozsudok Súdneho dvora zo dňa 15. februára 2016 v urgentnej veci C-601/15 PPU účastníka „N“, EU:C:2016:84, marg. bod č. 47, a rozsudok Súdneho dvora zo dňa 26. septembra 2018 vo veci C-180/17 účastníka Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Odkladný účinok odvolania), EU:C:2018:775, marg. bod č. 31.

[350] Smernica 2000/31/ES Európskeho parlamentu a Rady z 8. júna 2000 o určitých právnych aspektoch služieb informačnej spoločnosti na vnútornom trhu, najmä o elektronickom obchode (smernica o elektronickom obchode)

35. Avšak rozhodnutie vo veci **Komisia c. Malta** [351] ukázalo, že doterajšie mantinely nie sú až tak pevné. Na jednoduchom skutkovom stave, keď Európska komisia zažalovala Maltu v roku 2022 po rokoch neúspešného tlaku na ukončenie jej programu "zlatých pasov", ktorý umožňoval bohatým občanom z tretích krajín získať nielen maltské občianstvo ale aj euroobčianstvo [352)] výmenou za investíciu dosahujúcu až hodnotu 1 milión eur, Súdny dvor rozhodol, že Malta musí tento program okamžite ukončiť.

36. Podľa Súdneho dvora maltský program porušoval právo EÚ, nakoľko zoslaboval princíp vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi a degradoval získanie občianstva na komerčnú transakciu. Súdny dvor tiež naznačil, že hoci členské štáty môžu samostatne určovať podmienky udeľovania občianstva, tak systém uplatňovaný na Malte podľa Súdneho dvora nevytváral potrebné väzby solidarity a dôvery.

37. Iný problém bol postupne riešený v ustálenej judikatúre Súdneho dvora, napríklad vo veci **Mirim**.[353] V danej veci bol skutkový stav trochu zložitejší. Dieťa, ktoré sa narodilo v Rumunsku, bolo do miestnej evidencie zaznamenané pod ženským krstným menom, kde bolo identifikované ako ženské pohlavie a bolo mu pridelené ženské osobné identifikačné číslo.

38. Neskôr sa s rodičmi presťahovalo do Veľkej Británie a nadobudlo britské štátne občianstvo. V roku 2017 si táto osoba zmenila, v tomto čase členskom štáte, krstné meno a občianske oslovenie na mužské.[354] V súvislosti s tým si táto osoba zmenila aj úradné doklady vydané britskými orgánmi.[355]

---

[351]) Viď rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) zo dňa 29. apríla 2025 vo veci C-181/23 účastníkov Európska komisia proti Maltskej republike.

[352]) V zmysle článku 20 ZFEÚ:

1. Týmto sa ustanovuje občianstvo Únie. Občanom Únie je každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. Občianstvo Únie dopĺňa štátne občianstvo a nenahrádza ho.

2. Občania Únie požívajú práva a podliehajú povinnostiam ustanoveným v zmluvách. Majú okrem iného:

a) právo na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov;

b) právo voliť a byť volení vo voľbách do Európskeho parlamentu a vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v členskom štáte, v ktorom majú bydlisko, za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu.

c) právo požívať na území tretej krajiny, v ktorej nie je zastúpený členský štát, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, ochranu diplomatických a konzulárnych orgánov ktoréhokoľvek členského štátu za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu;

d) právo obrátiť sa s petíciou na Európsky parlament, obrátiť sa na európskeho ombudsmana a na inštitúcie a poradné orgány Únie v ktoromkoľvek jazyku zmlúv a dostať odpoveď v tom istom jazyku.

Tieto práva sa uplatňujú v súlade s podmienkami a obmedzeniami vymedzenými v zmluvách a opatreniami prijatými na ich vykonanie.

[353] Viď rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) zo dňa 4. októbra 2024 vo veci C-4/23 týkajúci sa účastníka Mirin, EU:C:2025:36.

[354] Išlo o zákonný postup „deed poll", ktorý umožňuje britským občanom vykonať takúto zmenu vyhlásením bez toho, aby sa museli podrobiť akémukoľvek medicínskemu zákroku.

[355] Je nutné podotknúť, že v tom čase bola Veľká Británia stále členským štátom Európskej únie.

39. Následne na základe britského vyhlásenia a osvedčenia [356] chcela v Rumunsku požiadať o zápis do rodného listu údajov týkajúcich sa zmeny krstného mena,[357] rodu a osobného identifikačného čísla tak, aby zodpovedali mužskému pohlaviu, ako aj o vydanie nového rodného listu, čo však rumunské úrady odmietli vykonať.

40. Súdny dvor na základe prednosti práva EÚ rozhodol, že článok 20 a článok 21 ods. 1 ZFEÚ v spojení s článkami 7 a 45 Charty bránia [358] právnej úprave členského štátu, ktorá neumožňuje uznať a zapísať do rodného listu štátneho príslušníka tohoto členského štátu tak zmenu krstného mena ako aj jeho rodovej identity, ku ktorým došlo legálne v inom členskom štáte pri výkone slobody pohybu a pobytu tohto štátneho príslušníka, a ktorej dôsledkom je skutočnosť, že uvedená osoba je nútená iniciovať nové súdne konanie o zmene rodovej identity v tomto prvom členskom štáte, ktoré nezohľadňuje už legálne uskutočnenú zmenu v inom členskom štáte.

41. Ďalej Súdny dvor upozornil, že vzhľadom na súčasnú medzinárodnú situáciu v tejto súvislosti nie je relevantná skutočnosť, že žiadosť o uznanie a zápis zmeny krstného mena a rodovej identity bola podaná vo Veľkej Británii v deň, keď už bolo účinné vystúpenie tohto z Európskej únie.

7 TRYBUNAL KONSTYTUCYJNY A JEHO REAKCIA NA PRNICÍPY EÚ

42. Vráťme sa však naspäť k problematike naznačenej v bode 30, t.j. k odmietavým reakciám niektorých ústavných súdov na existenciu princípu prednosti práva EÚ. Do skupiny súčasných kritických reakcií na princíp prednosti práva EÚ je predovšetkým nutné zaradiť nedávne rozsudky poľského Ústavného súdu.[359]

43. Napriek skutočnosti, že Poľská republika v rámci tzv. „Veľkého rozšírenia Európskej únie akceptovala ako každý kandidujúci štát tzv. **kodanské kritéria**,[360] ktoré kladú

---

[356] V roku 2020 získal v Spojenom kráľovstve „Gender Identity Certificate" (osvedčenie o rodovej identite), čo je dokument potvrdzujúci mužskú rodovú identitu.

[357] Rumunské krstné mená mužov, napríklad Traian, Aurelian, Flaviu, Ovidiu, Sabin, Stelian alebo Barbu, sa rovnako ako na Slovensku svojim ukončením evidentne odlišujú od ženských krstných mien, ako sú Celia, Cezara, Domnica, Dulcinea, Eufrosina, Fabia, Florentina, Fortuna, Lavinia, Ligia, Silvana, Spera a iné.

[358] Takto zložite sformulovaný výrok je možné zjednodušiť v tom duchu, že nakoľko je vnútroštátne právo v rozpore s právom EÚ, potom nie je možné ho v danej veci aplikovať, a je nutné sa riadiť pri rozhodovaní o veci výkladom, ktorý podal Súdny dvor.

[359] Trybunał Konstytucyjny

[360] V zmysle článku 90 ods. 1 poľskej ústavy platí, že Poľská republika môže medzinárodnou zmluvou preniesť právomoci orgánov verejnej moci v určitých otázkach na medzinárodnú organizáciu alebo medzinárodný orgán. V zmysle článku 91 ods. 1 poľskej ústavy platí, že po zverejnení v Zbierke zákonov Poľskej republiky je ratifikovaná medzinárodná zmluva neoddeliteľnou súčasťou vnútroštátneho právneho poriadku; uplatňuje sa priamo okrem prípadu, ak jej uplatňovanie závisí od vyhlásenia zákona.

veľký dôraz aj na fungujúci princíp právneho štátu v pristupujúcej krajine, tak dve rozhodnutia poľského Ústavného súdu, a to zo dňa 14. júla 2021, číslo P 7/20,[361] a ďalej zo dňa 7. októbra 2021, číslo K 3/21, ktorým boli vyhlásené niektoré články Zmluvy o Európskej únii (čl. 4 ods. 3, 19 ods. 1) [362] za nesúladné s Ústavou Poľskej republiky, [363)] bolo pre mnohých, značne prekvapujúce.

44. Nedávny vývoj judikatúry poľského Ústavného súdu však iba potvrdil, že zatiaľ ide o nemennú judikatúru a že hodlá v nej do budúcna pokračovať .[364]

45. Samozrejme, že proti reakcia na seba nedala dlho čakať. V súčasnosti prebieha na Súdnom dvore konanie vo veci priamej žaloby Európskej komisie,[365] pričom žaloba vytýka Poľskej republike, že poľský Ústavný súd v mene ústavnej identity svojho právneho poriadku vyžaduje možnosť priamo overovať súlad rozsudkov Súdneho dvora s Ústavou Poľskej republiky s dôsledkom, že priamo spochybňuje tak zásadu prednosti práva Únie, ako aj samotnú autoritu Súdneho dvora. Tým je podľa Európskej komisie spochybnený samotný základ európskej ako aj nadnárodnej integrácie.

46. Ďalej sa Európska komisia domnieva, že Trybunał Konstytucyjny nespĺňa požiadavku nezávislého a nestranného súdu vopred zriadeného zákonom v zmysle ustanovení článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ v spojení s článkom 47 Charty. [366]

V zmysle článku 91 ods. 2 poľskej ústavy platí, že medzinárodná zmluva ratifikovaná s predchádzajúcim súhlasom udeleným zákonom má prednosť pred zákonom, ktorý je nezlučiteľný s medzinárodnou zmluvou ...

[361] V tomto rozsudku Ústavný súd preskúmal právnu otázku položenú disciplinárnym senátom Sąd Najwyższy (Najvyšší súd, Poľsko), ktorá sa týkala toho, či sú s Ústavou zlučiteľné predbežné opatrenia nariadené Poľskej republike uznesením z 8. apríla 2020, Komisia/Poľsko (C-791/19 R, EU:C:2020:277), ktoré pozastavovali uplatňovanie zákonných ustanovení zverujúcich disciplinárnemu senátu právomoc v disciplinárnych veciach týkajúcich sa sudcov. Pri svojom prieskume zdôraznil aj poľskú ústavnú identitu vychádzajúc z čl. 4 ods. 2 ZEÚ.

[362] Konkrétne prostredníctvom svojej časti 10 rozsudku zo 7. októbra 2021Trybunał Konstytucyjny nariaďuje na základe záväznosti erga omnes (čl. 190 ods. 1 Ústavy) všetkým poľským orgánom verejnej moci bez rozdielu (a predovšetkým súdom), aby neuplatňovali tieto normy tak, ako ich vykladá Súdny dvor.

[363)] Toto spochybnenie Trybunał Konstytucyjny odôvodňuje tým, že Európska únia vstúpila do novej etapy, v ktorej jej orgány konajú ultra vires, že Ústava už nie je najvyššou normou v Poľsku a že z toho vyplýva, že tento členský štát už nemôže fungovať ako suverénny a demokratický štát.

[364)] Ústavný súd v Poľsku nedávno rozhodol, že environmentálne predpisy Európskej únie, najmä súvisiace so zmenou klímy, sú v rozpore so zásadou suverenity zakotvenou v poľskej ústave. Ako referoval web rp.pl, ústavný súd posudzoval žiadosť skupiny poslancov strany Právo a spravodlivosť (PiS) zastúpených Sebastianom Kaletom týkajúcu sa súladu nariadení EÚ upravujúcich energetickú politiku s poľskou ústavou.

[365] Priama žaloba vo veci C-448/23 účastníkov Európska komisia proti Poľskej republike v konaní pred Veľkou komorou Súdneho dvora (EU:C:2025:975).

[366] Konkrétnejšie sa Komisia v prvom rade domnievala, že v decembri 2015 boli v zjavnom rozpore s vnútroštátnymi ústavnými ustanoveniami upravujúcimi vymenovanie sudcov Trybunał Konstytucyjny vymenovaní 3 sudcovia, z ktorých jeden, konkrétne sudca M. M., naďalej vykonáva svoju funkciu. V druhom rade sa Komisia domnievala, že pri vymenovaní sudkyne J. P. do funkcie predsedníčky Trybunał Konstytucyjny v decembri 2016 došlo k viacerým vážnym vadám.

8 SÚČASNÉ NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA K POĽSKEJ ÚSTAVNEJ IDENTITE

47. V zmysle procesných pravidiel Súdneho dvora sa k tejto žalobe Komisie vyjadril pán generálny advokát Dean Spielmann [367] prostredníctvom svojich návrhov zo dňa 10. júla 2025. Pri nich vychádzal najmä z článku 19 ZEÚ, ktorý podľa neho konkretizuje hodnotu právneho štátu potvrdenú v článku 2 ZEÚ a zveruje vnútroštátnym súdom a Súdnemu dvoru úlohu zaručiť plné uplatňovanie práva Únie vo všetkých členských štátoch, ako aj súdnu ochranu, ktorú osoby podliehajúce súdnej právomoci vyvodzujú z tohto práva.

48. Podľa generálneho advokáta poľský Ústavný súd vytvoril **konfliktný** výklad tohto článku v spojení s priamym spochybnením zásady prednosti práva EÚ, čo sa prejavuje v nasledujúcich troch prvkoch, a to, že Ústavný súd

a. vylučuje právomoc vnútroštátnych súdov na posúdenie zákonnosti uznesení Súdnej rady Poľskej republiky navrhujúcich vymenovanie uchádzačov do súdnej funkcie,[368]
b. odmieta preskúmanie zákonnosti postupov vymenovania sudcov, ktorá umožňuje vnútroštátnym súdom overiť zákonnosť vymenovania sudcov,[369] nakoľko v obidvoch uvedených prípadoch vo finálnom štádiu ide o právomoc prezidenta republiky, [370]
c. ako aj spochybňuje právomoc Súdneho dvora okrem iného na nariadenie predbežných opatrení,[371] podľa článku 279 ZFEÚ,[372] a to aj do budúcnosti.

---

[367] Autor sa snaží vyhnúť označeniam s veľmi delikátnym obsahom – napríklad „bezprecedentná vzbura“, ktoré generálny advokát neváhal vo svojich návrhoch miestami použiť.
[368] Hoci táto právomoc vyplýva z judikatúry Súdneho dvora.
[369] Ide o rozsudok Súdneho dvora zo dňa 6. októbra 2021, vo veci C- účastníka W.Ż. (Senát Najvyššieho súdu pre mimoriadne preskúmanie a veci verejné – Vymenovanie).
[370] Tu Trybunał Konstytucyjny sa na prvom mieste domnieva, že právomoc overiť zákonnosť postupu vymenovania sudcov priznaná vnútroštátnym súdom **obmedzuje** ústavné právo prezidenta Poľskej republiky vymenovať sudcu na návrh KRS. Po druhé usudzuje, že uplatňovanie požiadavky nezávislého a nestranného súdu, zriadeného vopred zákonom, v zmysle článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ poľskými súdmi **spochybňuje** zákonnosť vymenovacích aktov vydaných prezidentom Poľskej republiky, a tak vlastne porušuje ustanovenia článku 179 v spojení s ustanoveniami článku 144 ods. 3 bodu 17 Ústavy, ktoré zakazujú odvolanie alebo kontrolu už vymenovaných sudcov.
[371] Trybunał Konstytucyjny sa domnieva, že pripustiť myšlienku, aby **každé predbežné opatrenie** Súdneho dvora, napríklad pozastavujúce právomoc disciplinárneho senátu Sąd Najwyższy (nariadené s cieľom zachovať nezávislosť sudcov) zaväzovalo vnútroštátne orgány, by znamenalo skresliť tak poľský ústavný princíp demokratického právneho štátu zakotvený v článku 2 Ústavy, ako aj rozdelenie právomocí vyplývajúce zo zásady prenesenia právomocí upravenej Zmluvami Únie.
[372] Tu ide napríklad pozastavenie právomoci disciplinárneho senátu Najvyššieho súdu na rozhodovanie v disciplinárnych veciach.

49. Ďalej sa pán generálny advokát pýta, či možno „**ústavnou identitou**“, hoci Únia rešpektuje národnú identitu členských štátov, odôvodniť porušenie základných hodnôt Únie, ako je právny štát a nezávislosť súdnej moci.

50. Súdny dvor však výslovne rozhodol, [373] že podľa zásady prednosti odvolávanie sa členského štátu na ustanovenia vnútroštátneho práva, hoci aj ústavnej povahy, tento členský štát nemôže zasahovať do jednoty a účinnosti práva Únie. Pritom nemožno dôvodne tvrdiť, že požiadavky, ktoré vyplývajú z dodržiavania právneho štátu alebo účinnej súdnej ochrany a s tým súvisiacej nezávislosti súdnictva, môžu mať vplyv na národnú identitu členského štátu v zmysle článku 4 ods. 2 ZEÚ.

51. Poukazujúc na reťazec tvorený článkom 2 ZEÚ, ktorý stanovuje právny štát ako hodnotu Únie, článkom 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, ktorý konkretizuje hodnotu právneho štátu, vrátane povinnosti uloženej všetkým členským štátom bez rozdielu ustanoviť v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo EÚ, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej súdnej ochrany v zmysle článku 47 Charty, pán generálny advokát dospel k názoru, že postoj Ústavného súdu, ktorý odmieta:

a. povinnosť vnútroštátneho súdu neuplatniť zmeny vnútroštátneho právneho poriadku, či už zákonného alebo ústavného pôvodu, v prípade preukázaného porušenia článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ,
b. súdne preskúmanie uznesení KRS [374] týkajúcich sa vymenovania sudcov, ktoré zaviedol Súdny dvor na základe článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ, a
c. spochybňuje právomoc Súdneho dvora na nariadenie predbežných opatrení,

predstavuje nesplnenie povinnosti Poľskej republiky v zmysle článku 19 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ zaručiť účinnú súdnu ochranu v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie.

52. Čo sa týka otázky, kto je oprávnený vyriešiť s konečnou platnosťou konflikt medzi právom Únie a ústavnou identitou členského štátu,[375] tu generálny advokát s poukazom na

[373] Viď rozsudok Súdneho dvora zo dňa 5. júna 2023, vo veci C-204/21, účastníkov Komisia/Poľsko (Nezávislosť a súkromný život sudcov) (EU:C:2023:442) marg. bod č. 77.
[374] Orgán samosprávy poľského súdnictva, ktorý je možno pripodobniť k Súdnej rade Slovenskej republiky.
[375] S poukazom na rozsudok Súdneho dvora zo dňa 16. februára 2022 vo veci C-156/21 účastníkov Maďarsko/Parlament a Rada (EU:C:2022:97),) marg. bod č. 234, možno konštatovať, že členské štáty totiž síce majú odlišnú národnú identitu, obsiahnutú vo svojich základných politických a ústavných systémoch, ktorú Únia rešpektuje, uznávajú však pojem ‚právny štát', ktorý je spoločnou hodnotou ich vlastných ústavných tradícií, ktorú sa zaviazali neustále dodržiavať.

zásadu prednosti práva EÚ a bohatú judikatúru Súdneho dvora, [376] ustálil, že táto právomoc prislúcha **iba** Súdnemu dvoru.

53. A protikladne k záverom poľského Ústavného súdu pán generálny advokát zopakoval blízke judikatúrne závery Súdneho dvora, že ak sa ústavný súd členského štátu domnieva, že ustanovenie práva Únie, ktoré vyložil, porušuje povinnosť rešpektovať národnú identitu tohto členského štátu, musí prerušiť konanie a podať na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa čl. 267 ZFEÚ, na účely posúdenia platnosti tohto ustanovenia s prihliadnutím na čl. 4 ods. 2 ZEÚ.

54. Na záver s odkazom na judikatúru Súdneho dvora [377] pripustil, že hoci [378] členské štáty na jednej strane majú odlišnú národnú identitu, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch, a ktorú Únia rešpektuje, tak na druhej strane uznávajú pojem „právny štát“, ktorý je spoločnou hodnotou ich vlastných ústavných tradícií a ktorý sa zaviazali neustále dodržiavať.

9 SPOR O VÝKLAD A OCHRANU NÁRODNEJ SUVERENITY – MAĎARSKO

55. Súdny dvor je tiež v súčasnom období postavený pred názor Európskej komisie, [379] že Maďarsko prijatím zákona o ochrane národnej suverenity [380)] a vytvorením Úradu na ochranu národnej suverenity porušuje nielen články 49,[381] 56 [382] a 63 [383] ZFEÚ ale aj smernicu

[376] Viď citované rozsudky vo veciach Costa v. E.N.E.L., Euro Box Promotion alebo RS a Komisia v. Poľsko (C-204/21, EU:C:2023:442).
[377] Už raz citovaný rozsudok Komisia v. Poľsko (C-204/21, EU:C:2023:442).
[378] Únia rešpektuje národnú identitu členských štátov (viď čl. 4 ods. 2 ZEÚ), obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch, takže tieto štáty majú určitú mieru voľnej úvahy pri zabezpečovaní svojej povinnosti uplatňovať zásady právneho štátu, nijako z toho nevyplýva, že táto povinnosť dosiahnuť určitý výsledok sa môže líšiť v závislosti od toho-ktorého členského štátu.
[379] Zrýchlené konanie vedené na Súdnom dvore na základe priamej žaloby vo veci C-829/24 účastníkov Európska komisia c. Madarsko. Spolu s Európskou komisiou sa do tohto sporu zapojilo až 15 členských štátov, t.j. popri žalovanom Maďarsku aj Belgicko, Česká republika, Dánsko, Nemecko, Estónsko, Írsko, Španielsko, Litva, Luxembursko, Holandsko, Poľsko, Portugalsko, Fínsko, Švédsko a Nórsko (ako jediná nečlenská krajina).
[380] Zákon č. LXXXVIII z roku 2023 o ochrane národnej suverenity (Nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. törvény).
[381] Porušenie zákazu obmedzenia slobody usadiť sa na území iného členského štátu najmä tým, že sa zakazuje organizáciám občianskej spoločnosti alebo poskytovateľom mediálnych služieb usadiť sa na maďarskom území a vykonávať tam svoje ekonomické alebo iné činnosti..
[382] Porušenie zákazu obmedzenia slobody poskytovať služby v Európskej únii vo vzťahu k príslušníkom členských štátov ako príjemcov týchto služieb.
[383] Porušenie zákazu obmedzenia pohybu kapitálu medzi členskými štátmi navzájom a členskými štátmi a tretími krajinami najmä tým, že sa zakazuje organizáciám občianskej spoločnosti alebo poskytovateľom mediálnych služieb prevádzať finančné prostriedky na podporu ich činností. V prejednávanej veci úrad je oprávnený zablokovať alebo výrazne sťažiť financovanie uvedených činností.

o elektronickom obchode, [384)] smernicu o službách na vnútornom trhu, [385] Chartu [386] a RGPD. [387]

56. V prejednávanej veci Maďarsko spochybňuje najmä vyjadrenie Európskej komisie o škodlivých následkoch vyplývajúcich z uvedeného zákona s objasnením, že na základe svojej suverenity, národnej identity a národnej bezpečnosti v zmysle článku 4 ods. 2 ZEÚ má výlučnú právomoc na prijatie a uplatňovanie takejto právnej úpravy a teda popiera právomoc Európskej únie v tejto oblasti.

57. Naopak Európska komisia konkrétne vyčíta Maďarsku, že

a. cieľom uvedeného zákona je chrániť v zákone neobjasnený a nejasný pojem národnej [388)] (alebo odlišne ústavnej) [389] suverenity, a za týmto účelom zriaďuje uvedený úrad, ktorý

i. je (v podstate) oprávnený tento neurčitý a nevymedzený pojem vykladať,

ii. identifikovať a vyšetrovať aktivity, ktoré by mohli narušiť/ ohroziť túto suverenitu,[390] vrátane činností organizácií so zahraničnou podporou, ktoré využívajú a vyvíjajú alebo podporujú činnosti, ktoré by mohli ovplyvniť vôľu voličov alebo výsledok volieb, a

iii. tieto mimoriadne široké oprávnenia sú vyňaté spod prieskumu správneho súdnictva.

b. a za tým účelom po zistení závažných skutočností ich sprístupní na začatie trestného, správneho alebo iného konania o nesplnení povinnosti,

---

[384] Smernica 2000/31/ES Európskeho parlamentu a Rady z 8. júna 2000 o určitých právnych aspektoch služieb informačnej spoločnosti na vnútornom trhu, najmä o elektronickom obchode.
[385] Smernica 2006/123/ES Európskeho parlamentu a Rady z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu.
[386] Je možné si predstaviť aj to, že zákon môže mať praktické dôsledky na dobrú povesť fyzických alebo právnických osôb, najmä na pluralitu a slobodu médií pri organizáciách občianskej spoločnosti alebo poskytovateľoch mediálnych služieb, a ktoré môžu byť v určitých prípadoch aj ťažko zvrátiteľné.
[387] Všetky tieto výtky spolu smerujú proti porušovaniu základných práv dotknutých fyzických a právnických osôb najmä v oblasti práva na súkromie, práva na ochranu osobných údajov, práva na účinnú súdnu ochranu ako aj slobody združovania, prejavu a informácii, ktoré sú kľúčové pre riadne fungovanie pluralitnej a demokratickej spoločnosti.
[388] Podľa názoru maďarského Ústavného súdu pojem národná suverenita spočíva na princípe nezávislej zvrchovanej štátnosti a ľudu ako zdroja verejnej moci {pozri rozhodnutie Ústavného súdu 22:2016. (XII. 5.) AB k výkladu čl. E) ods. 2 Základného zákona, body 58 až 60}.
[389] Naopak pojem ústavnej identity objasňuje Ústavný súd spolu s maďarským seba poňatím/ seba upovedomením.
[390] V preambule zákona sa odkazuje najmä na potrebu „zaručiť demokratickú diskusiu a transparentnosť verejného a spoločenského rozhodovania, [ako aj] zverejniť pokusy o zasahovanie zo zahraničia a zabrániť akýmkoľvek podobným pokusom“.

c. poprípade je možno podľa článku 32 maďarského Trestného zákona určitým osobám spojeným so zahraničnými organizáciami uložiť trest za využitie zahraničnej podpory, ktorá je zakázaná v rámci činnosti týchto organizácií.

58. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti a s prihliadnutím na verejný záujem Európska komisia tiež požiadala Súdny dvor, aby sa otázka zlučiteľnosti sporného zákona s právom Únie čo najskôr vyriešila. Preto navrhla zrýchlené konanie s cieľom, aby sa odstránila akákoľvek negatívna pochybnosť v tejto súvislosti a aby sa teda Maďarsku umožnilo buď v plnom rozsahu a bez prekážok uplatňovať uvedený zákon pri výkone svojich vnútroštátnych právomocí a svojej suverenity v prípade, ak sa preukáže, že je v súlade s týmto právom, alebo v opačnom prípade, aby sa prijali potrebné opatrenia.

59. Bližšie informácie o vývoji tohto konania nie sú dostupné, lebo naďalej prebieha.

10 PRÍSNEJŠIA OCHRANA DETÍ V MAĎARSKU

60. Ďalším vhodným príkladom na formovanie názoru k vzťahu Európskej únie k národnej identite je priama žaloba Komisie za nesplnenie povinnosti Maďarska vo veci porušenia nielen článku 56 ZFEÚ a Charty ale najmä článku 2 ZEÚ.

61. Rovnako ako v predchádzajúcom príklade ide o priamu žalobu Európskej komisie proti členskému štátu a nakoľko ide o prebiehajúce konanie, tak aj tu sa obmedzím na prezentáciu už návrhov prednesených generálnou advokátkou.

62. Pani generálna advokátka Tamara Ćapeta vo svojich návrhoch [391] v časti týkajúcej sa ústavnej identity Únie charakterizovala čl. 2 ZEÚ ako voľbu zakladateľov Únie vytvoriť také integračné zoskupenie, ktoré sa členské štáty zaviazali vytvoriť na princípe ústavnej demokracie, v ktorej sa rešpektujú ľudské práva na rozdiel od iných štátnych foriem. [392]

63. Podľa nej článok 2 ZEÚ nie je dôležitý len z hľadiska definovania identity Únie ale aj z hľadiska fungovanie právneho poriadku Únie. Práve uvedený právny poriadok Únie je zloženým poriadkom, ktorý tvoria pravidlá prijaté na úrovni Únie a na úrovni členských štátov. Na to, aby takýto zložený právny poriadok mohol existovať, je nevyhnutné, aby sa na úrovni Únie aj na vnútroštátnej úrovni rešpektovali spoločné hodnoty.

---

[391] Ide o prebiehajúce konanie na Veľkej komore Súdneho dvora vo veci C-769/22 účastníkov Komisia c. Maďarsko (Hodnoty Únie).

[392] Viď marg. bod č. 156 uvedených stanovísk : Možno si predstaviť rôzne spoločnosti: autokracie, ktoré nie sú založené na deľbe moci; spoločnosti, v ktorých zvolená väčšina nie je obmedzená požiadavkou rešpektovania ľudských práv; spoločnosti, v ktorých nevládne právo, ale ľudia; spoločnosti, v ktorých sa s menšinami nezaobchádza rovnako a ľudská dôstojnosť je v nich vyhradená iba pre väčšinu, alebo spoločnosti, ktoré neuznávajú rovnosť žien a mužov. Takéto spoločnosti naozaj existujú a vznikajú na celom svete.

64. Uvedenú myšlienku zdôrazňuje ustálená judikatúra Súdneho dvora [393] tým, že „*právna konštrukcia Únie spočíva v základom predpoklade, že každý členský štát zdieľa so všetkými ostatnými členskými štátmi určitý súbor spoločných hodnôt, na ktorých je Únia založená, ako je spresnené v článku 2 ZEÚ, a uznáva, že ostatné členské štáty s ním tieto hodnoty zdieľajú. Tento predpoklad znamená a odôvodňuje existenciu vzájomnej dôvery členských štátov v uznanie týchto hodnôt, a tým aj v dodržiavanie práva Únie, ktoré tieto hodnoty uplatňuje*“.

65. A naopak, ak by si členské štáty nemohli navzájom dôverovať, pokiaľ ide o rešpektovanie základných hodnôt, právny poriadok Únie, ktorý je do značnej miery založený na zásade vzájomného uznávania, potom by tento právny poriadok nemohol byť uvedený do praxe.

66. Práve uvedená zásada podľa pani generálnej advokátky už od vydania rozsudku Cassis de Dijon umožňuje zachovávanie rozmanitosti právnych riešení prijímaných členskými štátmi, pričom však dovoľuje voľný pohyb tovaru, služieb, osôb, kapitálu a súdnych rozhodnutí z jedného členského štátu do druhého.

67. Obdobne ako v predchádzajúcom prípade, ani v tejto veci nie sú bližšie informácie o jej vývoji dostupné, lebo konanie v čase prezentácie príspevku naďalej prebieha.

11 ZÁVER

Hoci náš názor na symbiózu pojmov ústavná suverenita a národná identita môže byť v detailoch odlišný, ide o spoločné hodnoty európskeho významu. Výkon súdnej moci nie je samoúčelný, ale jeho poslaním je okrem iného potvrdenie dôvery jednotlivcov (občanov), ktorí v zmysle teórie spoločenskej zmluvy delegovali svoju moc na mocenského suveréna, tzn. nielen na štát ako taký, ale aj na jeho orgány vykonávajúce túto moc.

Výkon súdnej moci v rámci teritória Európskej únie vychádza z princípov vzájomnej dôvery a súdnej spolupráce založenej **najmä** na aplikácii článku 267 ZFEÚ. Práve takto vymedzený súdny dialóg medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom je veľkým prínosom pre ďalší rozvoj Európskej únie. Mimoriadny význam majú prípady, kedy sa do tohto procesu zapájajú aj ústavné súdy členských štátov. Tým sa umožňuje to, že vo vzájomnom súdnom dialógu sa hľadá spoločná cesta pre ďalší vývoj právneho poriadku Európskej únie. V opačnom prípade, t.j. v situácii mlčiacich vnútroštátnych súdov, by sa vývoj práva EÚ zastavil so všetkými negatívnymi dôsledkami.

[393] Viď stanovisko Súdneho dvora č. 2/13.

Čo z toho vyplýva? Môžeme sa teda stotožniť s myšlienkou generálneho advokáta, že právo EÚ, a tým aj Súdny dvor pri jeho aplikácii, majú **vždy** „posledné slovo“?

Hoci si odpoveď na polozenú otázku dovoľujem ponechať na postoji jednotlivých čitateľoch, tak v blízkom čase sa k nej definitívne vyjadri aj Súdny dvor. [394]

Použitá literatúra:

- CORNU, G.: *Vocabulaire juridique, QUADRIGE/PUF, 1-e édition*, Paris 2011.
- LEVADE, A.: Identités constitutionnelles et hiérarchies. In. *Annuaire international de justice constitutionnelle*. Economica, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, 2011.
- SVÁK J. - CIBULKA Ľ. - KLÍMA K.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť. 1. Vydanie*. Bratislava, Eurokódex 2008.

Kontaktné údaje:

JUDr. Miroslav Gavalec
miroslav.gavalec@curia.europa.eu
Súdny dvor Európskej únie
Rue du Fort Niedergrünewald
L-2925 Luxembourg
Luxembursko

[394] Zatiaľ Súdny dvor vyhlásil iba rozsudok vo veci C-448/23 dňa 18. decembra 2025.

BUDZOGÁŇOM ZA PRÁVNY ŠTÁT ALEBO NADNÁRODNÁ VARIABILNÁ GEOMETRIA PRI POSUDZOVANÍ VYUŽITIA TRESTNEJ REPRESIE V POLITICKOM BOJI

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.[395]

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: Analyzing the use of the means of so-called militant democracy (this is hidden in the title of the article under the fairy-tale term "mace") to protect the rule of law. In the decisions of the European Court of Human Rights, Article 18 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms has begun to be used for this purpose. Thus, it is examined whether the state, in protecting the rule of law, has abused the means of criminal law to fight against political opposition. The first part of the article analyzes the historical development of the use of Article 18 of the Convention in the decisions of the ECHR. The second part then discusses the question of how judges are intimidated by criminal repression and, conversely, how judges are abused in the fight against political opposition. Special attention is paid to the trend that the ECHR divides states into "bona fide", where a democratic regime is assumed, and "mala fide", where states must prove that they are democratic.

Abstrakt: Analyzovanie používania prostriedkov tzv. militantnej demokracie (táto je v názve príspevku skrytá pod rozprávkový pojem „budzogáň“) na ochranu právneho štátu. V rozhodnutiach Európskeho súdu pre ľudské práva sa k tomu začal využívať čl. 18 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Teda preskúmava sa či štát pri ochrane právneho štátu nezneužil prostriedky trestného práva na boj proti politickej opozícii. V prvej časti príspevku sa analyzuje historický vývoj využívania čl. 18 Dohovoru v rozhodnutiach ESĽP. V druhej časti je potom rozoberaná otázka ako sú zastrašovaní trestnou represiou sudcovia a naopak ako sú zneužívaní sudcovia v boji proti politickej opozícii. Osobitná pozornosť je venovaná trendu, že ESĽP rozdeľuje štáty na „bona fide“, kde sa predpokladá demokratický režim a na „mala fide“, kde štáty musia preukazovať, že sú demokratické.

Keywords: abuse of law, criminal repression, militant democracy, intimidation of judges, intimidation by judges

[395] Príspevok bol vytvorený v rámci projektu APVV-23-0509 Paradigmatická zmena v chápaní vojny a ozbrojených konfliktov z teologicko-historickej a právnej perspektívy.

Kľúčové slová: zneužitie práva, trestná represia, militantná demokracia, zastrašovanie sudcov, zastrašovanie sudcami

1 ÚVOD

Druhá dekáda 21. storočia vniesla do povestného trojuholníka Košice, Štrasburg, Luxemburg nový fenomén. Tým je vynucovanie európskych hodnôt, ktoré sú výslovne zakotvené v našej „federálnej“ ústave v čl. 2 Zmluvy o Európskej únii. Právo Európskej únie ako hodnotový systém nielen vchádza do slovenského právneho poriadku (predovšetkým pomerne represívnymi metódami európskej exekutívy) ale začína ho presadzovať v oveľa väčšej miere ako doteraz aj Európsky súd pre ľudské práva, a to pomerne prekvapujúco cez doteraz „spiaci“ čl. 18 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd („Dohovor“).

Posledné desaťročie na „ESĽP“ sa totiž nieslo aj v znamení objavenia čl. 18 Dohovoru ako nástroja na hodnotenie politickej situácie v krajinách strednej a východnej Európy. Nápadne to pripomenulo slávnu rozprávku, ktorá začína slovami „*Za dávnych čias žil krajčír, ktorý mal troch synov a iba jedinú kozu. Koza ich všetkých živila mliekom, a preto potrebovala dobré krmivo...“*. Tu sa začala roztáčať špirála aj príbehu tejto kozy, ktorý vyvrcholil jej zošalením a útekom z domovskej stajne po uštipnutí osou. Pre skôr narodených nie je problém uhádnuť, že ide o rozprávku bratov Grimmovcov *Stolček, prestri sa!, Oslík potras sa! A Kyjak z vreca von!“* Práve podobenstvo s takýmto kyjakom najviac pripomína obsah a podstatu „objavenia“ čl. 18 Dohovoru ako interpretačného nástroja pre hodnotenie politických systémov v krajinách strednej a východnej Európy a ich následného rozdelenia na dobromyseľné („*bona fide*“) štáty a zlomyseľné („*mala fide*“) štáty. Práve čl. 18 Dohovoru sa stal tým rozprávkovým kyjakom na štáty „*mala fide*“. A keby len kyjakom ale doslova budzogáňom, ak si máme vypožičať obľúbenú terminológiu zo slovenských ľudových rozprávok zozbieraných Pavlom Dobšinským.

2 KRÁTKE NAZRETIE DO HISTÓRIE INTERPRETÁCIE ČL. 18. DOHOVORU

Krátky pohľad do histórie bude krátky nielen z dôvodu jeho rozsahu ale aj pre jeho celkom výnimočnú aplikáciu v minulom miléniu kontrastujúcu s jeho súčasnou interpretáciou ESĽP, ktorá zaváňa až súdnym aktivizmom. Hlavným dôvodom je nečakaná renesancia využívania (skôr ale zneužívania) trestných procesov na umlčanie politickej opozície, ktorej sa nevyhlo ani Slovensko, aj keď sa zatiaľ nedostalo do hľadáčika ESĽP. Možno je to aj vďaka

nedostatku vedomostí396 o tomto štrasburskom interpretačnom fenoméne, ktorého základom je viac politicky ako právne podfarbená interpretácia čl. 18 Dohovoru. V tomto smere plní príspevok aj svoje edukačné poslanie a nevyhne sa preto využitiu deskriptívnych metód pri priblížení „krátkej" histórie interpretácie čl. 18 Dohovoru.

Predovšetkým je potrebné vrátiť sa až k prehistórii vkomponovania čl. 18 do Dohovoru. V rámci „*Travaux Préparatoires*"[397] tvorcovia Dohovoru jeho význam a poslanie videli aj v tom, aby sa efektívne a právne legitímnym spôsobom zabránilo možnému vzniku nového totalitárneho štátu na území členských štátov Rady Európy, ktorý by mohol ohroziť nielen demokraciu v konkrétnom štáte ale mohol by viesť k prinavráteniu celého fašistického systému vedúceho k 2. svetovej vojne. Podľa autorov „*Travaux Préparatoires"* mal čl. 18 Dohovoru slúžiť ako „poplašný zvonček" pred nenápadným vývojom k totalitarizmu v západnej Európe *„keď štát zasiahne, aby tieto slobody potlačil, obmedzil... (v záujme) chrániť svoju politiku, ktorú reprezentuje proti opozícii, ktorú považuje za nebezpečnú... potom je proti verejnému záujmu*."[398] Vkomponovanie čl. 18 do Dohovoru vychádza z vtedajšieho vplyvu francúzskej časti tvorcov jeho písomnej podoby. Je obrazovou podobou francúzskeho tradičného inštitútu „*detournement de pouvoir*", ktorá označuje situáciu, keď správny orgán použije svoju právomoc na iný účel ako ten, ktorý bol tejto právomoci pôvodne určený.[399] Orgány štátnej správy síce dodržiavajú literu zákona ale konajú proti jej „duchu." Takto zneužitá právomoc môže mať dve podoby. V prvej je akt štátu v rozpore s akýmkoľvek verejným záujmom a v druhej podobe je síce urobený vo verejnom záujme ale nie v tom, pre ktorý bol určený pri vymedzení právomoci štátneho orgánu. Ide o zákonný omyl spáchaný v zlej viere. Práve otázka zlej viery sa v súčasnosti stala rozhodujúcou pri variabilnej interpretácii čl. 18 Dohovoru a viedla k rozdeleniu štátov na *bona fide* a *mala fida*.

K čl. 18 Dohovoru, ktorý mal slúžiť tomu, aby štáty vnútornou eróziou právneho štátu nezačali rozkladať demokratický štátny režim, treba pripočítať aj čl. 17 Dohovoru, ktorý je prejavom militantnej demokracie.[400] Má ochrániť štáty pred jednotlivcami alebo

---

396 Jeho čiastočnú analýzu sprístupňuje SVÁK, J. a kol. *Právny štát ako hodnota chránená v európskom nadnárodnom priestore.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024.

397 *Collexted Edition of the „Tavaux Préparatoires" of the European Convention on Human Rights: Recueil Des Travaux Préparatoires de la Convention Européenne Des Droits de L'homme*. Consultative assembly, second session of the committee of ministers, standing committee of the assembly 10 august-18 november 1949. Assemblée consultative, deuxiéme session du comité des minister, commission permanente de 2assemblée, 10 août-18 novembre 1949. Council of Europe: Martinus Nijhoff Publishers, 1977.

398 Collexted Edition... dielo cit. v pozn. 2, s. 278 (no 1).

399 Bližšie HAURIOU, M. *Précis de droit administatif: contenant le droit public et le droit administatif*. 2. vydanie. Paris: L. Larose et Forcel, 1983.

400 Nemecky hovoriaci právni vedci (najmä Kelsen a Radrbruch) pred sto rokmi vytvorili ideálny projekt demokracie, ktorý aby si zachoval svoju liberálnu identitu musí tolerovať aj hnutia usilujúce sa o jej zničenie. To

organizovanými skupinami, ktorí sa pod zárukou práva na slobodu prejavu, či zhromažďovania alebo združovania snažia reštaurovať nedemokratické štátne režimy. Na rozdiel od čl. 17 Dohovoru, ktorý bol v začiatkoch aplikácie Dohovoru hrádzou proti prejavom extrémizmu, či už pravicovému[401] alebo ľavicovému,[402] je čl. 18 Dohovoru zameraný na prevenciu toho, aby štáty samotné nemohli zasahovať do ľudských práv v rozpore s požiadavkami právneho štátu. V porovnaní s čl. 17 Dohovoru je počet sťažností na jeho porušenie neporovnateľne nižší a tieto sú až do konca minulého storočia ojedinelé, pričom všetky sťažnosti na porušenie čl. 18 Dohovoru Európska komora pre ľudské práva a ESĽP zamietali ako neodôvodnené. Prvým prelomovým rozhodnutím, v ktorom ESĽP konštatoval porušenie čl. 18 Dohovoru bolo až rozhodnutie vo veci *Gusinskij proti Rusku (z 19. mája 2004, č. 70276/01).* Druhým míľnikom bolo precedenčné rozhodnutie Veľkej komory ESĽP vo veci *Merabishvili proti Gruzínsku (zo 14. júna 2025, č. 72508/13),* ktoré dramatickým spôsobom zmenilo pohľad na interpretáciu čl. 18 Dohovoru. V kontexte s týmito dvomi rozhodnutiami možno vývoj interpretácie čl. 18 Dohovoru deliť na etapu

- stagnačnú (od prác *Travaux Préparatoires* do prelomu milénií)
- evolučnú (od roku 2004 do roku 2017) a
- revolučnú (od roku 2017 do súčasnosti).

Stagnačná etapa bola charakterizovaná minimom sťažností, a to napriek dlhej dobe (vyše polstoročia) fungovania štrasburského systému ochrany ľudských práv. V tomto období Európska komisia pre ľudské práva a ani ESĽP nemali ochotu a vlastne ani dôvod venovať sa bližšie interpretácii čl. 18 Dohovoru a sťažnosti namietajúce porušenie čl. 18 Dohovoru považovali za skutkovo a právne nepodložené. Vzhľadom na súbežnú činnosť Európskej komisie pre ľudské práva a ESĽP v prevažnej časti doby tejto prvej etapy je možné separátne sprístupniť ich rozhodnutia pri aplikácii čl. 18 Dohovoru.

Európska komisia pre ľudské práva sa len veľmi stručne vyjadrila k čl. 18 Dohovoru v dvoch prípadoch, keď bolo namietané porušenie práva na slobodu prejavu, a to vo veci *De Becker proti Belgicku (z 27. marca 1962, č. 214/56)* a *Holandsko, Dánsko/Nórsko proti Švédsku (z 5. novembra 1969).*

---

sa tragicky odzkadlilo na bemocnosti demokracie voči autoritárskym a fašistickým režimom vedúcim k 2. svetovej vojne a tak K. Loewenstein sformuloval myšlienku „*demokracie so zubami*“, ktorá musí využívať aj nekonvenčné prostriedky na ochranu demokracie. Bližie LOEWENSTEIN, K. Militant Democracy and Fundamental Rights, I. *The American Political Science Review*. Vol 31, No 3, 1937, s. 417-432.

[401] Pozri rozhodnutie Európskej komisie pre ľudské práva vo veci *De Becker proti Belgicku (z 27. marca 1962, č. 214/56).*

[402] Pozri napríklad rozhodnutie Európskej komisie pre ľudské práva vo veci *Parti Communiste d´Allemagne proti Spolkovej republike Nemecko (z 20. júla 1975, č. 250/57).*

Prvýkrát sa Európska komisia pre ľudské práva podrobnejšie zaoberala čl. 18 Dohovoru v prípade *Kamma proti Holandsku (zo 14. júla 1974, č. 4771/71),* kde sťažovateľ bol vzatý do väzby na základe podozrenia z lúpeže avšak počas nej ho vyšetrovatelia vypočúvali v súvislosti s iný prípadom vraždy, čo sťažovateľ vyhodnotil tak, že väzba bola realizovaná za iným ako pôvodným účelom. Napriek tomu, že Európska komisia pre ľudské práva neakceptovala toto tvrdenie vyvodila z čl. 18 Dohovoru dva jeho základné interpretačné princípy, a to

- čl. 18 Dohovoru ma akcesorické postavenie ku konkrétnemu hmotnému právu, ktorého porušenie sa namieta v jeho spojení, čo ale nebráni tomu, aby došlo k porušeniu čl. 18 Dohovoru aj bez toho, aby došlo k porušeniu práv s ktorým sa uplatňuje v kombinácii,
- čl. 18 možno porušiť iba vtedy, ak právo podľa Dohovoru, ktoré malo byť porušené nepodlieha absolútnemu obmedzeniu.

Rozhodnutie vo veci *Kamma* patrí k najdôležitejším rozhodnutiam Európskej komisie pre ľudské práva pri interpretácii čl. 18 Dohovoru,[403] pričom ďalšiu jeho interpretáciu už zaobstaral ESĽP. Jeho vôbec prvým rozhodnutím bolo *Engel a ostatní proti Holandsku (z 19. júla 1974*, *č. 5100/71 a ďalšie)* známom z hľadiska vymedzenia autonómnosti interpretácie pojmov obsiahnutých v Dohovore, v ktorom konkrétne interpretoval pojem „trestné obvinenie" obsiahnuté v čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Naznačil v ňom, že čl. 18 Dohovoru sa uplatňuje v trestnom konaní a pri disciplinárnom konaní sa z hľadiska intenzity jeho zásahu do ľudských práv interpretuje čl. 18 Dohovoru reštriktívnym spôsobom. V neskoršom výklade tohto rozhodnutia vo veci *Merabishvili proti Gruzínsku (z 28. novembra 2017, č. 72508/13)* Veľká komora ESĽP uviedla, že legitímny cieľ zásahu do ľudského práva vylučuje možnosť vymedziť v zmysle čl. 18 Dohovoru cieľ, ktorý Dohovor neustanovuje- tzv. *postranný účel*.

Obsah pojmu „postranného účelu" napĺňal v závislosti od okolností konkrétneho prípadu. V neskoršej judikatúre sa „postranný účel" vecne napĺňal a je možné ho rozdeliť na účely, ktoré sú spojené so

- zastrašovaním a nátlakom na sťažovateľov s cieľom získať informácie, resp. iné výhody,[404]
- potrestaním a umlčaním, resp. zabránením v ďalšej činnosti,[405]

[403] Z ostatných možno spomenúť aj správu Európskej komisie pre ľudské práva k precedenčnému prípadu *Handyside proti Spojenému kráľovstvu (zo 7. decembra 1976, č. 5493/72),* kde sťažnosť na porušenie čl. 18 Dohovoru zamietla ako zjavne neodôvodnenú pre nedostatok dôkazov predložených sťažovateľom, čo bol najčastejší postoj štrasburských orgánov ochrany práva v *stagnačnej etape* vývoja.

[404] Napríklad rozhodnutie vo veci Gussinskij proti Rusku.

[405] Napríklad rozhodnutie Tymošenková proti Ukrajine (z 30. apríla 2013, č. 49872/11).

- politickou alebo ekonomickou motiváciou vedených trestných konaní,[406]
- potláčaním politického pluralizmu a obmedzovaním slobody politickej diskusie.[407]

„Stojatú vodu“ interpretácie čl. 18 Dohovoru[408] malo potenciál rozčeriť prijatie Turecka do Rady Európy v závere stagnačnej etapy. Turecko prinieslo totiž do Rady Európy aj ľudskoprávne následky konfliktu medzi tureckými bezpečnostnými silami a teroristickou Stranou kurdských pracujúcich na juhovýchode Turecka. Prvé rozhodnutie vo veci *Akdivar a ostatní proti Turecku (zo 16. septembra 1995, č. 21893/93)* sa týkalo likvidácie dedín a násilného vysídľovania ich obyvateľov. Sťažovatelia namietali, že to bolo súčasťou zámernej politiky tureckej vlády potlačujúcej práva kurdského národa. Ani to však nezmenilo intepretáciu čl. 18 Dohovoru a ESĽP sťažnosť zamietol z dôvodu absencie dôkazu „zlej vôle“ tureckej vlády alebo upustil od jeho preskúmavania, keď konštatoval porušenie s ním spojeného hmotnoprávneho ustanovenia.[409]

Pre všetky tieto turecké prípady[410] je typické, že ESĽP vyžadoval priamy dôkaz, a to aj napriek tomu, že celková spoločensko-politická situácia v Turecku svedčila o zneužívaní štátnej moci na rozsiahle represálie proti kurdskej menšine. To B. Çali a K. Hatas výstižne označili ako „inštiktívny automatizmus.[411]

Napriek tomu v stagnačnej etape vývoja vzbudilo jedno rozhodnutie ESĽP väčšiu pozornosť. Išlo o rozhodnutie vo veci *Bozano proti Francúzsku (z 18. decembra 1986, č. 9990/82)*. V tomto prípade bol taliansky štátny príslušník odsúdený na doživotie talianskymi súdmi v jeho neprítomnosti. Po odsúdení bol zadržaný vo Francúzsku ale francúzska legislatíva neumožňovala jeho vydanie do Talianska. Francúzske úrady to vyriešili tak, že bol príkazom ministra vnútra vyhostený do Švajčiarska a odtiaľ bol potom vydaný do Talianska. Evidentné „obídenie“ francúzskej legislatívy bolo dostatočným dôkazom pre ESĽP, aby vôbec po prvý

---

[406] Napríklad rozhodnutie Chodorkovskij proti Rusku.
[407] Napríklad rozhodnutie Navalnyi proti Rusku (z 15. novembra 2018, č. 29580/12 a ďalšie).
[408] V ostatných prípadoch v rámci *stagnačnej etapy* vývoja interpretácie čl. 18 Dohovoru ESĽP nenašiel potrebu skúmať námietky porušenia čl. 18 Dohovoru, najmä z dôvodu, že už zistil porušenie s ním spojeného hmotnoprávneho ustanovenia, ako napríklad v rozhodnutí vo veci *Sporrong a Lonnroth proti Švédsku (z 23. septembra 1982, č. 7151/75 a 7152/75).*
[409] Çalı, Başak and Hatas, Kristina, History as an Afterthought: The (Re)discovery of Article 18 in the Case Law of the European Court of Human Rights (August 20, 2020). Helmut Philipp Aust and Esra Demir-Gürsel (eds.), The European Court of Human Rights : Current Challenges in Historical and Comparative Perspective, Edward Elgar, Forthcoming , Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3677678 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3677678
[410] *Socialistická strana a ostatní proti Turecku (z 25. mája 1998, č. 21237/93), Yaşa proti Turecku (2. september 1988, č. 22495/93), Sürek a Özdemir proti Turecku (GC) (8. júl 1999, č. 23927/94 a 24277/94), Taş proti Turecku (14. november 2000, č. 24396/94), Dulaş proti Turecku (30. január 2001, č. 25801/94), Orak proti Turecku (14. február 2002, č. 31889/96), Orhan proti Turecku (18. jún 2002, č. 25656/94), Craxi (č. 2) proti Itálii (17. júl 2003, č. 25337/94), Ayder a další vs. Turecko (8. január 2004, č. 23656/94).*
[411] ÇALI, B., HATAS, K. History... dielo cit. v pozn. 14 s. 3.

krát rozhodol, že došlo k zneužitiu právomoci zo strany francúzskych orgánov. Sťažovateľovo tvrdenie, že išlo o tajnú dohodu medzi švajčiarskymi, talianskymi a francúzskymi štátnymi orgánmi a bol tak porušený čl. 18 Dohovoru, však ESĽP zamietol ako zjavne nepodložené. Precedentným sa však stalo zistenie, že nie na všetky zneužitia právomoci je aplikovateľný čl. 18 Dohovoru.

Evolučnú etapu začína rozsudok vo veci *Gussinskij*, v ktorom sťažovateľ predložil taký priamy dôkaz *mala fide* konaní štátu, že ESĽP po prvý krát rozhodol o porušení čl. 18 Dohovoru. V ďalšom pokračovaní evolučnej etapy sa však ukázalo, že išlo skôr o výnimku ako pravidlo a počas nej nedokázal ESĽP ujednotiť si metodiku prieskumu námietok na porušenie čl. 18 Dohovoru. Naďalej však zotrvával na veľmi náročnom dokazovaní *mala fide* štátov, pričom dôkazne bremeno zotrvávalo na pleciach sťažovateľov.[412]

Skutkové okolnosti prípadu *Gussinskij* boli pomerne jasné a pod ťarchou dôkazov ich nespochybnila ani ruská vláda. Orgány činné v trestnom konaní obvinili sťažovateľa, ktorý bol majiteľom veľkej mediálnej spoločnosti a následne ho zadržali a uvalili na neho vyšetrovaciu väzbu. V jej priebehu ho prinútili, aby túto spoločnosť previedol na štát. Po jej prevedení na štát bol zbavený všetkých obvinení a prepustený na slobodu. Skutočnosť, že dohodu o prevedení spoločnosti na štát podpísal sťažovateľ vo väzbe, z ktorej bol následne prepustený považoval ESĽP za dostatočne preukazateľný priamy dôkaz o porušení čl. 18 v spojení s čl. 5 Dohovoru.[413]

V následných rozhodnutiach[414] sa ESĽP vrátil k svojmu „*veľmi prísnemu štandardu dokazovania*“ a od sťažovateľov vyžadoval „*nevyvratiteľný a priamy dôkaz*“, že orgány štátnej moci konali v zlom úmysle a skutočným dôvodom zásahu do ľudských práv bol „*postranný* (rozumej v Dohovore neuvedený) *účel*“.

V mediálne sledovanom spore medzi Putinom a jeho najväčším politickým odporcom a majiteľom najväčšej ropnej spoločnosti Jukos pánom Chodorkovským tiež ESĽP vychádzal z prezumpcie *bona fide* štátu, pričom túto prezumpciu môže sťažovateľ vyvrátiť ak „*presvedčivo preukáže, že skutočným cieľom nebolo to čo bolo deklarované*“. Pre ESĽP neboli

---

[412] Pozri okrem iných rozsudkov *Őcalan proti Turecku (z 12. mája 2005, č. 46221/99), Nemcov proti Rusku (z 31. júla 2014, č. 1774/11), Navaľnyj a Jašin proti Rusku, (zo 4. decembra 2014, č. 76204/11), Frumkin proti Rusku (z 5. januára 2016, č. 74568/12), Kasparov proti Rusku (z 11. októbra 2016, č. 53659/07)* a *Kasparov a iní proti Rusku (n. 2), (z 13. decembra 2016, č. 51988/07).*

[413] Pozri aj rozhodnutie vo veci *Cebotari proti Moldavsku (z 13. novembra 2007, č. 35615/06)*, kde bola tiež pomerne jasná skutková podstata prípadu. Sťažovateľ (riaditeľ štátnej distribučnej spoločnosti Moldtransselectro) tvrdil, že jeho prepustenie z väzby bolo podmienené „odhaľovaním“ korupcie v zhode s predstavami moldavskej vlády.

[414]

presvedčivým dôkazom názory viacerých mimovládnych organizácií o (pre sťažovateľa) nevýhodnej politickej atmosfére v ruskej spoločnosti. Nepresvedčilo ho ani to, že iné štáty odmietli do Ruska vydať spolupracovníkov Chodorkovského z Jukosu pre zlú politickú atmosféru v Rusku. Nepripustil ani to, že uväznenie Chodorkovského bolo potrebné skúmať v širšom kontexte prenasledovania politickej opozície v Rusku.[415]

Po Chodorkovskom sa na scénu dostáva Ukrajina, ktorá tiež využíva médiami vyhrotenú politickú atmosféru v spoločnosti, v ktorej aktuálne vládnuce politické strany využívajú svoje mocenské postavenie na uväznenie svojich politických protivníkov. Išlo o bývalú predsedkyňu vlády Júliu Tymošenkovú a bývalého viacnásobného ministra vnútra a aktuálneho vodcu politickej opozície Jurija Lucenka. Podobne ako v ruských prípadoch ESĽP nevzal do úvahy politickú atmosféru na Ukrajine ale vychádzal z preskúmania konkrétnych dôvodov, pre ktoré boli Tymošenková a Lucenko uväznený. V prípade Tymošenkovej išlo o uloženie väzby za údajné obštrukcie v súdnom konaní, čo považoval za nedostatočný dôvod na tak závažný zásah do osobnej slobody. Zaujímavejšia bola väzba Lucenka, ktorému sa kládlo za vinu, že využil tlačové konferencie, aby zdiskreditoval orgány činné v trestnom konaní a celkovo manipuloval verejnú mienku. V obidvoch prípadoch považoval ESĽP dôvody väzby za rozporné s čl. 5 Dohovoru a naznačil, že skutočné dôvody (*postranný účel*) boli politické a smerovali k umlčaniu politickej opozície.

Na druhej strane v prípade *Tchankotadze proti Gruzínsku (z 21. júna 2016, č. 15256/05)* sťažovateľ neuspel s tvrdením, že dôkazom o „postrannom účele“ väzby bol výrok Saakaschviliho v prezidentskej kampani, v ktorom sa verejne sťažovateľovi vyhrážal väzením. Krátko po jeho zvolení za prezidenta bol sťažovateľ aj skutočne vzatý do väzby. Rovnako tak rozhodol v prípade *Nastase proti Rumunsku (z 18. novembra 2014, č. 80563/12),* kde bol sťažovateľ bývalým predsedom vlády a predsedom politickej strany. Tvrdil, že jeho odsúdenie za viaceré korupčné trestné činy bolo politicky motivované. Za hlavný argument považoval vyjadrenie v odôvodnení jedného súdneho rozhodnutia, kde sa uvádzalo, že „*zosobňoval korupciu politickej triedy*.“

[415] V súvisiacom prípade *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos proti Rusku (z 20. septembra 2011, č. 14902/04),* išlo o zbankrotovanie spoločnosti Jukos ako následku daňového konania. Aj tu ESĽP zdôraznil, že názory v spoločnosti majú malú dôkaznú hodnotu na účely čl. 18 Dohovoru. Nebolo preto preukázané, že daňové konania boli politicky zneužité na likvidáciu obchodnej spoločnosti Jukos. V neskoršom štádiu trestného konania Chodorkovskij spolu s Lebedevom nasmerovali na Štrasburg ďalšiu sťažnosť. V rozhodnutí vo veci *Chodorkovskij a Lebedev proti Rusku (z 25. júla 2013, č. 11082/06 a 13772/05)* ESĽP tiež odmietol vziať do úvahy nepriame dôkazy o „nekonvenčnom cieli“, ktorý sledovali ruské orgány činné v trestnom konaní. Pripustil, že trestné konanie plnilo aj iné ciele ako uvedené v obvinení ale „*nekonvenčný ciel*“ nebol rozhodujúcim.

V dvoch, *Merabishvilimu* bezprostredne predchádzajúcich, rozsudkoch ESĽP naznačil, že síce bude trvať na presvedčivom preukázaní „*postranného účelu*“ ale môže tak urobiť aj nepriamymi dôkazmi. V prípade *Ilgar Mammadov (č. 2) proti Azerbajdžanu (zo 16. novembra 2017, č. 919/15)*[416] išlo o vedúceho opozičného politika a blogera ostro kritizujúceho vládu a v prípade *Rasul Jafarov proti Azerbajdžanu (zo 17. marca 2016, č. 69981/14)* išlo o známeho ochrancu ľudských práv. K záveru o porušení čl. 18 Dohovoru došiel ESĽP na základe nepriamych dôkazov. V prvom prípade pozostávali z úzkeho chronologického prepojenia medzi príspevkami sťažovateľa uverejnenými na jeho blogu, verejnými vyhláseniami mocenských orgánov, ktoré ich kritizovali a zatknutím sťažovateľa. Druhý prípad sa týkal čoraz prísnejšej regulácie mimovládnych organizácií, obviňovaniami ich aktivistov z toho, že sú „piatou kolónou“ a súčasného zadržiavania aj iných aktivistov. V obidvoch rozsudkoch ESĽP naznačil, že jeho prístup k všetkým štátom ako konajúcim *bona fide* je už prekonaný, najmä pre stále sa rozširujúci počet štátov, v ktorých je ohrozená demokracia a právny štát.

Revolučná etapa sa začala rozhodnutím vo veci *Merabishvili,*[417] ktoré sa vrátilo historickou metódou výkladu čl. 18 Dohovoru k jeho pôvodnému účelu, ktorým bola snaha zabrániť šíreniu plíživých a rafinovaných protidemokratických foriem vládnutia (tzv. plíživej autokracie) a porušovania princípov právneho štátu. V tomto duchu sa niesli aj tri posolstvá pre ďalší vývoj takto zmenenej judikatúry ESĽP k čl. 18 Dohovoru. Sú nimi

- zavedenie testu prevládajúceho účelu,
- zníženie úrovne dokazovania (upustenie od osobitného právneho štandardu a príklon k tzv. presvedčeniu nad rozumnú pochybnosť),
- rozdelenie dôkazného bremena medzi účastníkov konania a ESĽP.

Zavedenie testu prevládajúceho účelu upúšťa od situácie pred rokom 2017, kedy „*postranný účel*“ bol jediným účelom od samotného začiatku zásahu do ľudských práv. To neznamená, že by k takémuto neakceptovateľnému zneužitiu štátnej moci nedochádzalo aj po

[416] Daný prípad je zaujímavý aj z pohľadu vykonateľnosti rozhodnutí.

[417] V tom prípade išlo o bývalého predsedu vlády a aktuálneho vodcu opozičnej strany, ktorý bol vzatý do väzby údajne aby bol nielen odstránený z politickej scény ale aj preto, aby sa na neho vytváral nátlak na získanie politicky citlivých informácií. V jeho prípade išlo o súbeh legitímnych cieľov a ich „postranného účelu“. Legitímnym cieľom malo byť jeho zatknutie pri údajnom pokuse prekročiť hranicu s falošným pasom z dôvodu, aby sa vyhol hroziacim trestným konaniam. Tieto mu hrozili pre manipuláciu s fiktívnymi pracovnými miestami a pre využívanie na svoje dovolenky zariadení patriacich spoločnosti podozrivej z trestnej činnosti. Dôkazom pre „postranný účel“ bolo to, že v jednu noc vo vyšetrovacej väzby ho odviedli do osobitnej miestnosti, kde bol generálny prokurátor. Tento chcel od neho získať informácie spojené so záhadnou smrťou Zurabu Žvaniho (bývalého premiéra a protagonistu oranžovej revolúcie) a s bankovými účtami Saakašviliho ako prezidenta republiky.

roku 2017 ale to, že už nemusí byť účelom (cieľom) obmedzenia ľudských práv jediným. V rámci tohoto testu musí ESĽP určiť

- či obmedzenie napĺňalo od začiatku tento „*postranný účel*“,
- či „*postranný účel*“ sa objavil až po legitímnom obmedzení ľudských práv,
- aký účel bol prevládajúci.

V ďalšej judikatúre potom ESĽP vytvoril niektoré doplňujúce kritéria „*prevládajúceho postranného účelu*,“ ako napríklad

- povaha a miera zavrhnutiahodnosti „*postranného účelu“* (rozhodnutie vo veci *Navalnyi proti Rusku (z 15. novembra 2018, č. 29580/12 a ďalšie)*
- rozsah dopadu „*postranného účelu*“ a teda či účel zasiahol aj viaceré osoby (rozhodnutie vo veci *Kavala proti Turecku (z 11. júla 2022, č 28749/18)*
- tekutosť priebehu prevládania vtedy, ak sa počas obmedzenia pomer legitímneho a postranného účelu, menil napríklad to čo sa zo začiatku obmedzenia zdalo byť legitímne neskôr sa stalo účelovým a sledovalo postranné ciele (*Navalnyi*),
- vytvorenie modelu/vzorca pre celý systém využívajúci obmedzenie ľudských práv na postranné ciele (rozhodnutie *Selahattin Demitaş (č.2) proti Turecku (22. decembra 2020, č. 145305/17).*

Potvrdením nového smerovania spôsobu hodnotenia porušenia čl. 18 Dohovoru[418] bol širokou verejnosťou sledovaný prípad ruského opozičného politika rozhodovaný Veľkou komorou vo veci *Navalnyi.* Aj v tomto prípade sa ESĽP ešte nesústredil na otázku *mala fide* štátu ale ako kľúčové kritérium považoval „*povahu a stupeň zavrhnutiahodnosti postranného účelu*“. Poznamenal však, že obeťou trestného stíhania nebola súkromná osoba ale politik čo sa negatívne dotklo „*samotnej podstaty demokracie ako prostriedku organizácie spoločnosti*“ (body 173-174 rozsudku).

Týždeň po rozsudku dňa 22. decembra 2020 *Navalnyi* rozhodla komora a neskôr aj Veľká komora vo veci *Selahattin Demitraş (č.2) proti Turecku (22. decembra 2020, č. 145305/17).* Sťažovateľ bol podobne ako Navaľnyi v Rusku považovaný za kľúčovú osobu politickej opozície v Turecku.[419] Dôležité pre ďalší vývoj judikatúry ESĽP k čl. 18 Dohovoru bolo

[418] Precedentný prípad *Merabischvili* bol rozhodnutý krehkou väčšinou (v pomere 9:8) a viaceré separátne vóta vystríhali pred možným zneužitím testu „*prevládacieho účelu*“ z dôvodu vágnosti kritérií na určenie „*prevládajúceho účelu*“. V prípade *Navalnyi* už išlo o pomer hlasov 14:3.

[419] Sťažovateľ bol v rozhodnom čase jedným z podpredsedov parlamentnej ľavicovej prokurdsky orientovanej politickej strany a poslancom tureckého parlamentu. Pre jeho výroky smerom k právam kurdskej menšiny bol zbavený poslaneckej imunity a vzatý do vyšetrovacej väzby. Namietal, že skutočným cieľom jeho vyšetrovacej väzby bolo jeho umlčanie. Ako argument uviedol vyhlásenia tureckého prezidenta po jeho uväznení o nemožnosti jeho prepustenia z väzby ako podpredsedu politickej strany podporujúcej terorizmus. Pre konštatovanie o porušení

nadviazanie ESĽP na svoj postreh v rozsudku vo veci *Navalnyi,* že tu už nejde len o porušenie ľudského práva ale o porušenie jeho práva ako politika a preto „*ohrozené nie sú len práva a slobody sťažovateľa ako jednotlivca, ale celý demokratický systém ako taký"* a v decíznom článku o porušení čl. 18 v spojení s čl. 5 Dohovoru uviedol, že *„bolo bez akýchkoľvek pochybností preukázané, že zadržanie sťažovateľa počas dvoch kľúčových kampaní súvisiacich s referendom a prezidentskými voľbami, sledovalo postranný účel potláčania pluralizmu a obmedzenia slobody politickej diskusie, čo je jadrom konceptu demokratickej spoločnosti*" (bod 437 rozsudku).

Týmto rozsudkom definitívne (?) prechádza ESĽP výkladom čl. 18 Dohovoru s prezumpciou *mala fide* štátov od individuálnej ochrany jednotlivcov k ochrane demokratického zriadenia spoločnosti a jeho garanta právneho štátu.

3 NA JAVISKO PRICHÁDZA PRÁVNY ŠTÁT

Najvýraznejším znakom revolučnej premeny chápania čl. 18 Dohovoru bola zmena prístupu k prieskumu toho či „*postranné účely*" zásahu do ľudských práv konkrétneho jednotlivca nepredstavujú systémové zlyhanie štátu. Zlyhanie štátu sa však netýka zabezpečenia ochrany ľudských práv jednotlivcov ale jeho zneužívanie, a osobitne systémom trestnej justície, na potlačenie politickej opozície. Podľa F. Tana tak ESĽP aj reálne začína napĺňať svoje poslanie svedomia Európy,[420] ktoré bije na poplach pred plíživým nástupom nielen autoritatívnych ale dokonca až totalitárnych štátov, v ktorých je vylúčený politický pluralizus a na politickú opozíciu sa nasadzuje trestnoprávna represia. Úlohou ESĽP sa tak stalo, že má analyzovať či v štáte sú takéto nedemokratické tendencie spojené s porušovaním právneho štátu. V prípade kladného zistenia im potom prilepuje nálepku *mala fide* a uplatňuje na nich variabilnú geometriu pri posudzovaní zásahov do ľudských práv,[421] resp. inými slovami *a priori* predpokladá zlý úmysel a je potom úlohou vlády, aby preukázala nielen absenciu „*postranného účelu*" ale aj neexistenciu určitého vzorca zneužívania trestnej justície, ktorý sa uplatňuje v rôznych modifikáciách paušálne proti politickej opozícii a zasahuje nielen reprezentantov politických strán ale aj občianskej spoločnosti a osobitne aktivistov v oblasti

---

čl. 18 v spojení s čl. 5 Dohovoru bolo dôležité aj načasovanie jeho väzby počas dvoch kampaní, a to voľby prezidenta a referenda. Podľa ESĽP „*vyšetrovacia väzba sťažovateľa nielenže pripravila tisíce voličov o zastúpenie v Národnom zhromaždení, ale vyslala aj nebezpečný odkaz celému obyvateľstvu, čím sa výrazne obmedzil rozsah slobodnej demokratickej diskusie*" (bod 436 rozsudku).

[420] TAN, F. The Dawn of Article 18ECHR: A Safeguard Against European Rule of Law Backsliding? *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 9, No 1., 2018, s. 120.

[421] ÇALI, B. Coping with Crisis: Where the Variable Geometry in The Jurisprudence of The European Court of Human Rights. *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 35, No 2, 2018, s. 237-242.

ochrany ľudských práv. Tento prístup vyžaduje od ESĽP oveľa väčšie angažovanie vo vykonávaní dokazovania, ktorého zdrojmi nie sú len oficiálne (úradné) dokumenty a prax ale aj mimovládny sektor, vrátane médií. Predmetný priemet ESĽP je však veľmi riskantný a prílišný súdny aktivizmus je nebezpečný dokonca aj pre jeho vlastnú existenciu.

Netreba osobitne zdôrazňovať, že kľúčovým článkom právneho štátu je deľba výkonu verejnej moci a na nej založená sudcovská nezávislosť. Napriek tomu, že ESĽP občas uvedie porušenie právneho štátu aj pri narušení voľnej súťaže politických síl (samozrejme, že popri útoku na demokratické základy spoločnosti) tak sú to práve súdy a sudcovia, s ktorými spája ESĽP porušenie ľudských práv, a to v oboch opačných pozíciách. V prvej, keď je zasiahnuté do sudcovskej nezávislosti porušením základných práv sudcov ale aj v druhej, keď sudcovia a súdny systém ako taký sa stáva súčasťou vzorca zlovoľného štátneho mechanizmu pri zásahoch do demokratického zriadenia spoločnosti. Zaujímavé je, že kým o prvej sa hovorí niekedy až prehnane často, tak k druhej sa donedávna nielen ESĽP ale ani odborná verejnosť veľmi nevyjadrovala. Prejavilo sa to aj v tom, že v súvislosti s trestným pohonom na politikov sa čl. 18 Dohovoru spájal s čl. 5 Dohovoru (je to na druhej strane aj pochopiteľné, pretože „*postranným účelom*“ väzby bolo vyradiť opozičného politika aspoň dočasne z politického boja, resp. ho aspoň poriadne zastrašiť) ale (až donedávna) nie aj z čl. 6 Dohovoru, akoby sa predpokladalo, že predsa sudcovia nemôžu byť zlovoľný a angažovať sa v trestnoprávnej perzekúcii opozičných politikov.[422]

4 ZASTRAŠOVANIE SUDCOV

Rozsiahle súdne reformy, rozpútané najmä v ostatnej dekáde, mali v niektorých krajinách aj svoje „*postranné účely*“, ak prevezmeme terminológiu ESĽP. Je celkom prirodzené, že pri napĺňaní „*postranných účelov*“ exekutíve stojí v ceste súdna moc ako pilier právneho štátu, ochrany ľudských práv aj zvrchovanosti zákona. Útok na politických oponentov nemôže preto začať bez uchopenia súdnej moci alebo aspoň zastrašenia jej reprezentantov.

Takto možno charakterizovať súdne reformy na Ukrajine a neskôr v Poľsku, ktoré si vytýčili za cieľ ovládnuť súdnu moc politickým útokom na orgány sudcovskej legitimity, ktorými sa stali Najvyššie súdne rady („NSR“). Po rozhodnutiach v ukrajinských prípadoch *Olexandr Volkov proti Ukrajine (z 9. januára 2013, č. 21722/11)* a *Denisov proti Ukrajine (z 25. septembra 2018, č. 76639/11),* kde ukrajinskí sudcovia ako sťažovatelia úspešne namietali

[422] TSAMPI, A. Article 18 ECHR as a New Pillar of Judicial Independence and Separations of Powers. *Europe des Droits & Libertés/Europe of Rights & Liberties*, 2023/1, č. 7, s. 369-381.

zloženie ukrajinskej NSR, v ktorej mali sudcovia len nepatrné zastúpenie, sa hlavným terčom sťažností na ESĽP stalo zloženie NSR Poľska.[423] Na základe súdnej reformy spred desiatich rokov (2015-2017) došlo k zásadne politizácii výberu členov NSR, ktorá ako orgán sudcovskej legitimity následne formovala personálne zloženie najvyšších poľských súdnych autorít, vrátane Ústavného súdu Poľska. K spolitizovaniu NSR Poľska došlo tým, že členov jeho „sudcovskej časti" nevolili sudcovia priamo ale sudcov do nej volil poľský parlament na základe politického výberu vládnucou koalíciou. Odmietavá reakcia ESĽP na takto vytvorenú NSR Poľska sa premietla do konkrétnych rozhodnutí, v ktorých nepovažovala za „súd zriadený zákonom" poľský ústavný súd obsadený z vôle NSR Poľska[424] a ani dve novozriadené kolégia poľského najvyššieho súdu.[425] Aktivita NSR Poľska sa však neprejavovala len pri zriaďovaní nových najvyšších súdov (najmä správneho a disciplinárneho súdnictva) ale aj pri šikanovaní a prenasledovaní sudcov kritizujúcich politicky uchopenú súdnu reformu.

Výrazným prejavom šikany sudcov kritizujúcich súdnu reformu ako útokom proti základom právneho štátu bolo rozhodnutie vo veci *Žurek proti Poľsku (zo 16. júna 2022, č. 39650/18),* kde sťažovateľ bol člen NSR Poľska a zároveň jej hovorca. Z tejto pozície sa kriticky vyjadroval k prebiehajúcej súdnej reforme v Poľsku a následne bol zo svojich funkcii proti vlastnej vôli odvolaný.[426] V kľúčovom bode 227 rozsudku ESĽP k rôznym opatreniam proti sťažovateľovi uviedol, že „*by sa dali charakterizovať ako stratégia zameraná na zastrašovanie alebo dokonca umlčanie sťažovateľa v súvislosti s názormi, ktoré vyjadril na ochranu právneho štátu a nezávislosti súdnictva. Na základe predložených materiálov ESĽP konštatuje, že nebol predložený a ani nemožno rozpoznať žiadny iný vierohodný motív pre napadnuté opatrenia. Poznamenáva, že sťažovateľ je jedným z najvýznamnejších predstaviteľov súdnej obce v Poľsku, ktorý neustále obhajuje právny štát a nezávislosť súdnictva. Súd sa domnieva, že napadnuté opatrenia mali nepochybne ‚odstrašujúci účinok' v tom, že musel odradiť nielen jeho ale aj ostatných sudcov od účasti na verejnej diskusii o legislatívnych reformách ovplyvňujúcich súdnictvo a všeobecnejšie o otázkach týkajúcich sa nezávislosti súdnictva*".

---

[423] Podrobne o vývoji európskej judikatúry k tomu pozri SVÁK, J. Vplyv výkladu pojmu právny štát rozhodnutiach SD EÚ a ESĽP na reformu súdnictva na Slovensku In: *Tvorba a výklad práva v podmienkach právneho pluralizmu*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 94-117.

[424] Bližšie SVÁK, J. Spor o zákonného sudcu poľského ústavného súdu. In. *Justičná revue,* 2021, č. 8-9, s. 1046 a nasl.

[425] Pozri SVÁK, J. Nezávislosť disciplinárneho senátu na poľskom najvyššom súde. In. *Justičná revue*, 2021, č. 10, s. 1196.

[426] Bližšie SVÁK, J. Šikanovanie symbolu boja za nezávislosť poľského súdnictva. In. *Justičná revue*, 2022, č. 10, s. 1177 a nasl.

Predmetné odôvodnenie sa síce týkalo porušenia čl. 10 Dohovoru (právo na slobodu prejavu) ale premietlo sa aj do iných neskorších rozhodnutí konštatujúcich porušenie princípov právneho štátu. Z nich treba osobitne upozorniť na rozhodnutie vo veci *Juszczyszyn proti Poľsku (zo 6. októbra 2022, č. 35599/20),* kde sťažovateľ nenamietal porušenie čl. 10 Dohovoru ale čl. 18 Dohovoru v netradičnom spojení s čl. 8 Dohovoru. Sťažovateľ bol disciplinárne sankcionovaný za to, že „preventívne" (a podľa vzoru a návodu ESĽP) preskúmaval zákonnosť vzniku funkcie sudcov, ktorí svoju legitimitu odvodzovali od spolitizovanej NSR Poľska. Predmetná „lustrácia" takýchto sudcov mu privodila disciplinárne stíhania a postavenie výkonu funkcie sudcu. „*Postranným účelom*" bolo teda v tomto prípade sankcionovanie a odradenie od overovania zákonnosti vymenovania sudcov, ktorí boli nominovaní v „spolitizovanom" výberovom konaní, čo podľa ESĽP bolo základným aspektom tohoto prípadu. Reforma súdnictva zameraná na oslabenie súdnictva sa prejavila

- spolitizovaním výberu sudcov ústavného súdu s viacerými procesnými nezrovnalosťami,
- politickým ovládnutím NSR Poľska, ktoré dovolilo zákonodarnej a výkonnej moci zasahovať do procesov kreovania sudcovskej funkcie,
- prestavbou poľského najvyššieho súdu vytvorením nových kolégií, najmä disciplinárneho,
- rozšírením kontroly ministra spravodlivosti nad súdmi, vrátane zvýšenia úrovne jeho postavenia v disciplinárnom stíhaní sudcov.

Po konštatovaní, že Dohovor nijako nebráni sudcom, aby v rámci zákona preskúmavali právomoc iných sudcov, resp. overovať ich legitimitu sa ESĽP v zásade odvolal ako na referenčné normy[427] pre jeho preskúmavanie tejto sťažnosti na

[427] Veľmi často sa ESĽP odvoláva na správy Benátskej komisie ako napríklad v bode 434 rozhodnutia vo veci Selahattin Demirtas: „*Okrem toho, zistenia Benátskej komisie o nezávislosti súdneho systému v Turecku, konkrétnejšie tie, ktoré sa týkajú Najvyššej rady sudcov a prokurátorov (ďalej len „Najvyššia rada"), sú tiež relevantné pre preskúmanie Súdom podľa článku 18 Dohovoru. V stanovisku č. 875/2017 o zmene a doplnení ústavy, prijatom na svojom 110. plenárnom zasadnutí, Benátska komisia poukázala na to, že podľa nového ústavného systému bude mať prezident právomoc vymenovať šiestich z trinástich členov Najvyššej rady, zvyšných sedem členov bude menovať Národné zhromaždenie. V tejto súvislosti poznamenala, že návrhy zmien predpokladajú voľby do Najvyššej rady do tridsiatich dní po nadobudnutí účinnosti ústavnej reformy. Benátska komisia vyjadrila názor, že navrhované nové zloženie Najvyššej rady je „extrémne problematické". Poukázala na to, že podľa nového ústavného systému prezident nie je neutrálnou zložkou moci, ale patrí k politickej frakcii. Benátska komisia okrem toho, berúc do úvahy perspektívu, že prezidentská strana získa väčšinu v parlamente, ktorá bola prakticky zaručená systémom simultánnych volieb, usúdila, že zloženie Najvyššej rady by vážne ohrozilo nezávislosť súdnictva, pretože išlo o hlavný samosprávny orgán súdnictva, ktorý dohliada na menovanie povyšovanie, premiestňovanie, disciplinárne opatrenia a odvolávanie verejných sudcov. Dodala, že „[získať] kontrolu nad [Najvyššou radou] teda znamená získať kontrolu nad sudcami a prokurátormi, najmä v krajine kde sa odvolávanie sudcov stalo častým a kde sú presuny sudcov bežnou praxou". Správy a stanoviská medzinárodných pozorovateľov, najmä komentáre komisára pre ľudské práva, naznačujú, že napätá politická klíma v Turecku v posledných rokoch vytvorila prostredie schopné ovplyvniť niektoré rozhodnutia vnútroštátnych*

- rozsudok SD EÚ vo veci *Komisia proti Poľsku (disciplinárny režim sudcov) z 15. júla 2021, č. C-791/19*, v ktorom SD EÚ priamo poukázal na prípad sťažovateľa, aby preukázal existenciu rizika, že disciplinárny režim by mohol byť použitý na ovplyvňovanie súdnych rozhodnutí,
- *Správu Výboru pre právne veci a ľudské práva Parlamentného zhromaždenia Rady Európy z 5. januára 2021*, v ktorej sa prípad sťažovateľa ukazuje ako príklad toho, že proti sudcom bolo začaté disciplinárne konania v dôsledku rozhodnutí, ktoré prijali pri výkone súdnictva,
- správu poľského združenia sudcov Justitia ako príklad obťažovania sudcov v Poľsku s komentárom predsedu Európskej asociácie sudcov k nemu.

Na základe týchto dôkazov a v zhode s ich získavaním a vykladaním podľa návodu vo veci *Merabishvili* ESĽP rozhodol, že hlavným účelom disciplinárnych stíhaní proti sťažovateľovi bolo sankcionovanie za posudzovanie legitimity vzniku sudcovskej funkcie v zmysle rozhodnutí ESĽP vo vzťahu k čl. 6 ods. 1 Dohovoru (právo na súd zriadený zákonom).[428]

Všeobecne považuje disciplinárne stíhanie (a ešte viac trestné) sudcov za ľahko zneužiteľné na „zdisciplinovanie" sudcov verejne obhajujúcich sudcovskú nezávislosť. To sa osobitne týka sudcov, ktorí sa aktivizujú v sudcovských združeniach kritizujúcich súdne reformy zavádzané snahou výkonnej moci zasahovať do súdnictva a ovplyvňovať jeho výkon. Typickým spôsobom iniciovania disciplinárnych stíhaní sú výsledky účelových previerok výkonnosti sudcov, najmä z pohľadu bezprieťahovosti ich súdneho rozhodovania.

Precedentným prípadom je rozhodnutie vo veci *Miroslava Todorová proti Bulharsku (z 19. októbra 2021, č. 40072/13),* kde išlo o previerky súdnej činnosti predsedníčky profesionálneho združenia sudcov. Pri výkone svojej „*združenárskej*" činnosti za zapájala do, v tom čase, živej verejnej diskusie o zasahovaní výkonnej moci do súdnictva. Osobitne sa to týkalo menovania predsedníčky mestského súdu v Sofii, ktorá bola blízkou osobou vtedajšiemu ministrovi vnútra a mohla tak ovplyvňovať trestnú politiku v Bulharsku. Po tejto verejnej kritike nasledovalo nariadenie kontroly prieťahov v trestných konaniach vedených

súdov, najmä počas výnimočného stavu, keď boli odvolané stovky sudcov, a najmä v súvislosti s trestnými konaniami začatými proti odporcom."

[428] Okrem porušenia čl. 18 Dohovoru v spojení s čl. 8 Dohovoru rozhodol ESĽP aj o samostatnom porušení čl. 8 Dohovoru, keď pod súkromný život sťažovateľa subsumoval aj jeho sudcovskú integritu. V tomto význame považoval za porušenie jeho integrity nepredvídateľnosť zákona, pretože dovtedajší výklad pojmu „*zjavné a hrubé porušenie zákona*" ako právny titul disciplinárnej zodpovednosti ani len nenaznačoval, že tak bude posúdený jeho dotaz na Sejm, aby mu objasnil okolnosti vzniku funkcie svojho kolegu.

sťažovateľkou, ktoré vyústili do jej disciplinárneho potrestania. Podľa ESĽP prevažujúcim účelom disciplinárneho konania nebolo zabezpečovanie dodržiavania lehôt v trestnom konaní ale postih a zastrašovanie sťažovateľky za jej aktívnu verejnú kritiku zásahov výkonnej moci do súdnictva. Preto došlo k porušeniu čl. 18 Dohovoru v spojení s čl. 10 Dohovoru.

5 ZASTRAŠOVANIE SUDCAMI

Jeden z hlavných účelov čl. 18 Dohovoru je zabrániť zneužívanie trestného konania na kriminalizáciu politickej opozície ale aj občianskej spoločnosti kritizujúcej vládnu moc. K tomu potrebuje exekutíva okrem polície riadenej ministrom vnútra a prokuratúry podriadenej ministrovi spravodlivosti (nemecký model uplatňovaný v Českej republike formou štátneho zastupiteľstva) aj poslušných sudcov vykonávajúcich politické pokyny. Preto si začal aj ESĽP osobitne všímať úlohu sudcov pri deštrukcii právneho štátu, najmä z pohľadu ich rozhodovania o väzbe ako o politickom nástroji nátlaku.

Dôležité pre ďalší vývoj judikatúry k čl. 18 Dohovoru bolo to, že si úlohu súdov pri zastrašovaní opozície začal ESĽP všímať v azerbajdžanských prípadoch po precedentnom rozhodnutí vo veci *Merabishvili.* Predovšetkým ESĽP zdôraznil, že musí odlíšiť politický proces od súdneho procesu a svoje rozhodnutia založiť na „*dôkazoch v právnom zmysle*." Preto sa zameral na otázku či v Azerbajdžane funguje súdna kontrola nad aktami výkonnej moci. V prípadoch *Ilgar Mammadov* a *Rasul Safarov* ESĽP konštatoval, že pri súdnom preskúmavaní zákonnosti sťažovateľovej väzby súdy „*obmedzili svoju úlohu na obyčajné automatické schvaľovanie návrhov obžaloby*" bez toho, aby vykonali „skutočnú" kontrolu zákonnosti väzby.

V zásadnom rozhodnutí vo veci *Aliyev proti Azerbajdžanu (č. 68762/14 a 71200/14)*[429] ESĽP v časti hodnotiacej vykonateľnosť rozhodnutí proti kriminalizácii politiky v Azerbajdžane upozornil na dve veci. Prvou je odhalenie určitého vzorca alebo šablóny, podľa ktorej postupujú štáty (v každom z nich je vytvorený osobitný vzorec/šablóna) so zámerom kriminalizovať svojich oponentov či už zo strany politických strán alebo mimovládnych

[429] Zaujímavosťou tohoto prípadu je aj to, že obeťou súdnej zlovôle bol prominentný právnik v oblasti ochrany ľudských práv. Jeho uväznením sa mu zabránilo obhajovať poškodené osoby zásahmi verejnej moci do ich ľudských práv. Nebol však jediným právnikom, ktorý bol stíhaný za svoje aktivity a kritiku súdov. V rozhodnutí vo veci *Bagirov proti Azerbajdžanu (z 26.. júna 2020, č. 81024/12 a 28198/15)* bola sťažovateľovi a advokátovi pozastavená advokátska činnosť za verejnú kritiku policajnej brutality a neskôr bol vyškrtnutý zo zoznamu advokátov za neúctivé poznámky o sudcovi, ktoré urobil v súdnej sieni počas zastupovania Ilgara Mammadova známeho z iného prípadu *Mammadov.* V prípade *Centrum zdrojov pre demokraciu a ľudské práva* a *Mustafayev proti Azerbajdžanu (č. 74288/14 a 64568/16)* boli právnikovi Asabali Mustafayevovi zmrazené bankové účty ako obhajcovi ľudských práv a tiež aj jeho mimovládnej organizácii, čo malo za následok zbavenie možnosti financovania jeho činnosti. Navyše bol ešte viac zastrašovaný pokračujúcim vyšetrovaním jeho údajnej trestnej činnosti a s tým boli spojené aj zákazy jeho vycestovania z krajiny.

organizácii, osobitne zameraných na ochranu ľudských práv.[430] Spravidla ide pri predstaviteľoch opozičných strán ich kriminalizovanie za výkon ich vládnych funkcií v predchádzajúcich volebných obdobiach, pričom využívajú najmä „gumenné" ustanovenia o zneužívaní verejnej funkcie a korupcii. Pri absencii priamych dôkazov spravidla využívajú svedecké výpovede, ktoré poskytujú nie vždy hodnoverné osoby.

Druhou je znepokojenie ESĽP nad tým, že „spojencom" vládnej moci pri likvidácii politickej opozície sa stávajú súdy,[431] resp. konkrétni sudcovia, ktorí „automaticky" berú opozičných predstaviteľov do väzby a v niektorých prípadoch aj odsudzujú na neprimerané tresty odňatia slobody. Sudcovia sa tak stávajú nevyhnutnou súčasťou vzorca/šablóny svojvoľného zatýkavania politických oponentov. Pre ESĽP je ťažko uveriteľné, že sudcovia by mohli stáť mimo života spoločnosti, vrátane politickej situácie v štáte, najmä preto, že v prípade trestného stíhania predstaviteľov politickej opozície ide o široko medializované osobnosti.[432]

Obidve tieto skutočnosti (vzorec/šablóna a nezastupiteľné miesto sudcov v nich) potom priamo vedú k deštrukcii právneho štátu.

V rozhodnutí *Aliyev* a po skúsenostiach s (ne)vykonateľnosťou rozsudkov v „politických" kauzách proti Azerbajdžanu ESĽP priamo apeloval na Výbor ministrov dohliadajúci na výkon rozsudkov ESĽP, že „*vzhľadom na špecifickú skupinu osôb postihnutých*

---

[430] Na základe skúsenosti z piatich prípadov Ilgar Mammadov, Rassul Safarov, Mammmadli proti Azerbajdžanu (z 19. apríla 2018, č. 47145/14), *Rashad Hasanov a ostatní proti Azerbajdžanu (zo 7. júna 2018, č. 48653/13 a tri ďalšie)* a *Aliyev* ESĽP „*so znepokojením konštatuje, že udalosti, ktoré sú predmetom skúmania vo všetkých piatich týchto prípadoch, nemožno považovať za izolované incidenty. Dôvody vyššie uvedených porušení sú podobné a vzájomne prepojené. Tieto rozsudky v skutočnosti odrážajú znepokojujúci vzore svojvoľného zatýkania a zadržiavania kritikov vlády, aktivistov občianskej spoločnosti a obhajcov ľudských práv prostredníctvom odvetných stíhaní a zneužívania trestného práva v rozpore so zásadami právneho štátu. Tento vzorec používania svojvoľného zadržiavania ako odvety za uplatňovanie základných práv na slobodu prejavu a združovania bol tiež predmetom komentára komisára Rady Európy pre ľudské práva (...) a ďalších medzinárodných organizácii pre ľudské práva (...). Súd preto konštatuje, že konanie štátu vyplývajúce z tohto vzorca môže viesť k ďalším opakovaným sťažnostiam. Súd v tejto súvislosti nemôže prehliadnuť skutočnosť, že viacero sťažností, ktoré nastoľujú podobné otázky ako tie ktoré sú uvedené vyššie, bolo buď oznámených azerbajdžanskej vláde, alebo sú v súčasnosti predmetom konania pred Súdom.* (bod 223 rozsudku)

[431] V bode 224 ESĽP „*ďalej považuje za dôležité zdôrazniť, ako znepokojujúcu okolnosť, že vnútroštátne súdy, ktoré sú konečnými strážcami právneho štátu, systematicky nedokázali chrániť žiadateľov pred svojvoľným zatknutím a pokračovaním vo väzbe v prípadoch, ktoré viedli k rozsudkom prijatým Súdom, čím obmedzili svoju úlohu na obyčajné automatické schvaľovanie žiadosti prokuratúry o väzbu žiadateľov bez akéhokoľvek skutočného súdneho dohľadu (pozri odsek 172 vyššie ; Ilgar Mammadov, už citovaný, § 118; a Rasul Jafarov, už citovaný, § 143).*"

[432] V rozsudku vo veci *Selahattin Demitras* ESĽP uviedol, že politická klíma ovplyvnená aj médiami „... *ovplyvnila prostredie schopné ovplyvniť niektoré súdne rozhodnutia vnútroštátnych súdov, najmä počas výnimočného stavu. V tomto kontexte zhodné závery z týchto skutočností podporujú tvrdenie, že súdne orgány tvrdo reagovali na konanie sťažovateľa berúc do úvahy jeho postavenie ako jedného z lídrov pozície.*" Na druhej strane však ESĽP nekonzistentne v prípade *Merabishvili* nevzal do úvahy práve tieto fakty vyplývajúce zo širšieho politického kontextu. Pozri TSAMPI, A. The new doctrine o misuse of power under Article 18. Is it about the system of contre-pouvoirs within the State after all? Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 38, no. 2, s. 134-155. TSAMPI, A. Article 18 ECHR asa NEW Pillar of Judicial Independence and Separation of Powers. Europe des Droits &Libertes/Europe of Right & Liberties, 2023/1, No. 7 s. 369-381.

vyššie uvedeným vzorcom porušenia článku 18 sú potrebné všeobecné opatrenia, ktoré má žalovaný štát prijať, musia sa prioritne zamerať na ochranu kritikov vlády, aktivistov občianskej spoločnosti a obhajcov ľudských práv pred svojvoľným zatýkaním a zadržiavaním. Opatrenia, ktoré sa majú prijať, musia zabezpečiť odstránenie odvetných stíhaní a zneužívania trestného práva voči tejto skupine osôb a neopakovanie podobných praktík v budúcnosti“ (bod 226 rozsudku vo veci Aliyev).

Pre väčšinu doterajších sťažností namietajúcich zaujatosť sudcov v trestných konaniach proti opozičným politikom je charakteristické, že porušenie čl. 18 Dohovoru spájajú s čl. 5 Dohovoru (menej aj s čl. 8 Dohovoru a čl. 10 Dohovoru, najmä v konaniach, kde sú obeťami porušenia týchto práv samotní sudcovia) ale nie priamo s čl. 6 Dohovoru. V prípade, keď sťažovatelia namietali porušenie práva na spravodlivé súdne konanie, tak ho nespájali s čl. 18 Dohovoru. Príkladom môže byť súdny proces s čečenským aktivistom za ľudské práva vo veci *Kutajev proti Rusku (z 24. januára 2023, č. 17912/15),* v ktorom vnútroštátny súd založil vinu sťažovateľa na jeho priznaní. Nezohľadnil pritom skutočnosť, že sťažovateľ bol k priznaniu donútený zlým zaobchádzaním vo väzbe. Podľa ESĽP vnútroštátne súdy „*nebrali do úvahy skutočnosť, že sťažovateľ odvolal svoje priznanie ako vynútené pod nátlakom a prisúdili rozhodujúcu váhu vyhláseniam policajtov a štátnych úradníkov, ktorí údajne zle zaobchádzali so sťažovateľom*“ (bod 97 rozsudku).

Prelomovým sa stalo až rozhodnutie (svojim spôsobom prelomové ako také) Veľkej komory ESĽP vo veci *Ukrajina proti Rusku (Re Krym z 25. júna 2024, č. 20958/14 a 38334/18)*, kde bolo namietané porušenie čl. 18 Dohovoru a okrem iných článkov aj s čl. 6 Dohovoru. Sťažovateľ namietal, že súdy na Kryme nemožno považovať za „*zriadené zákonom v zmysle čl. 6 Dohovoru*.“ V dôsledku údajne nezákonného nahradenia ukrajinských zákonov zákonmi Ruskej federácie a „nezákonného“ pôsobenia „ukrajinských“ sudcov došlo k odsúdeniu množstva obyvateľov Krymu na základe svojvoľného a politicky motivovaného uplatňovania trestného práva. Podľa sťažovateľov „*viacerí predtým vymenovaní ukrajinskí sudcovia tak zmenili stranu a zapojili sa do aktivít proti záujmom Ukrajiny a Ukrajincov, čím porušili svoju úradnú prísahu a v prospech požiadaviek uložených cudzou a nepriateľskou okupačnou mocnosťou*“ (bod 58 rozsudku). V decíznom závere pomerne neprehľadného ale veľmi obsiahleho rozhodnutia Veľká komora ESĽP rozhodla, že došlo aj k porušeniu čl. 18 Dohovoru v spojení s čl. 6 Dohovoru „*z dôvodu pokračujúcej administratívnej praxe obmedzovania práv a slobôd zakotvených v Dohovore, ukrajinských politických väzňov na Kryme na skrytý účel, ktorý Dohovor nepredpisuje*“ (s. 153 rozsudku).

6 POZNÁMKA MIESTO ZÁVERU

Pozornému čitateľovi určite neuniklo, že v nadpise sa obrazne povedané reklamuje postihovanie neprimeraného použitia, resp. zneužitie prostriedkov tzv. militantnej demokracie v záujme ochrany právneho štátu. To signalizuje „*budzogáňom za právny štát*“. Nepatrná zmena jediného písmenka v slovách „*budzogáňom na právny štát*“ môže symbolizovať aj druhý spôsob využitia právneho štátu na obranu demokracie. A tu je kľúčovou otázkou, že o akú demokraciu ide. ESĽP používa obľúbenú formulku v závere svojich hodnotiacich úvah o„primeranosti“ zásahov do ľudských práv z pohľadu či zodpovedajú súčasnému chápaniu demokracie.[433] Rozdelenie štátov z pohľadu čl. 18 Dohovoru na *bona fide*, u ktorých sa predpokladá pôsobenie demokratického štátneho režimu a na tie, ktorú sú *mala fide* a musia dokazovať existenciu demokratického štátneho režimu, visí na veľmi tenkom lanku.[434] V prípade jeho roztrhnutia je v hre veľmi veľa. Nepreháňam veľmi keď napíšem, že nielen dôveryhodnosť ESĽP ale aj jeho legitimita.[435] Variabilná geometria pri posudzovaní existencie právneho štátu v kontexte demokratického štátneho režimu nielenže rozdeľuje štáty na tie, kde sa predpokladá, že „právny štát“ existuje a na tie, kde sa prezumuje jeho porušovanie, sa môže stať ľahko budzogáňom v rukách sudcov ESĽP namierených na hlavy „neposlušných“ štátov.

Použitá literatúra:

- CORINA, H. Loyalty, Subsidiarity and Article 18 ECHR: How the ECHR Deals with Mala Fide Limitalions of Rights. European Convention on Human Rights Law Review, Vol. 1, No 1, 2020, s. 25-61.
- ÇALI, B. Coping with Crisis: Where the Variable Geometry in The Jurisprudence of The European Court of Human Rights. *Wisconsin International Law Journal*, Vol. 35, No 2, 2018, s. 237-242.

[433] SCHMALTZ, Ch. The European Court of Human Rights and Article 18- An Indicator for the State of Democracy in Europe? In: Stephanie Schiedermair (ed.) *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights.* Leipziger Schriften zum Völkerrecht, Europarecht und ausländischen öffentlichen Recht. Nomos/Hart, 2022.

[434] Pozri CORINA, H. Loyalty, Subsidiarity and Article 18 ECHR: How the ECHR Deals with Mala Fide Limitalions of Rights. European Convention on Human Rights Law Review, Vol. 1, No 1, 2020, s. 25-61. Ako hovori F. Tan „*ak má článok 18 fungovať ako poplašný zvonček, tak ako si ho autori* (Dohovoru pozn. autora) *predstavovali, a zároveň zabezpečiť legitímnosť svojich rozhodnutí, musí sa Súd vydať na tenkú hranicu*“. TAN, F. The Dawn... dielo cit. v pozn. 25, s. 12

[435] Bližšie KREMPEL. F. The Renaissance of Article 18 ECHR A human- rights - based counter mechanism to rule of Law backsliding and the rise of undemocratic tendencies in Europe. Frankfurt: Goethe University Frankfurt, 2023. file:///C:/Users/alexandra.zilava/Downloads/FelixKrempellTheRenaissanceofArticle18ECHR.pdf

- ÇALI, B., HATAS, K. History as an Afterthought: The (Re)discovery of Article 18 in the Case Law of the European Court of Human Rights (August 20, 2020). Helmut Philipp Aust and Esra Demir-Gürsel (eds.), The European Court of Human Rights : Current Challenges in Historical and Comparative Perspective, Edward Elgar, Forthcoming , Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3677678 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3677678 , s.3.
- HAURIOU, M. *Précis de droit administatif: contenant le droit public et le droit administatif*. 2. vydanie. Paris: L. Larose et Forcel, 1983.
- KREMPEL. F. The Renaissance of Article 18 ECHR A human- rights - based counter mechanism to rule of Law backsliding and the rise of undemocratic tendencies in Europe. Frankfurt:Goethe University Frankfurt, 2023.
- LOEWENSTEIN, K. Militant Democracy and Fundamental Rights, I. *The American Political Science Review*. Vol 31, No 3, 1937, s. 417-432.
- SCHMALTZ, Ch. The European Court of Human Rights and Article 18- An Indicator for the State of Democracy in Europe? In: Stephanie Schiedermair (ed.) *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights.* Leipziger Schriften zum Völkerrecht, Europarecht und ausländischen öffentlichen Recht. Nomos/Hart, 2022.
- SVÁK, J. Spor o zákonného sudcu poľského ústavného súdu. In. *Justičná revue,* 2021, č. 8-9, s. 1046 a nasl.
- SVÁK, J. Nezávislosť disciplinárneho senátu na poľskom najvyššom súde. In. *Justičná revue*, 2021, č. 10, s. 1196 a nasl.
- SVÁK, J. Šikanovanie symbolu boja za nezávislosť poľského súdnictva. In. *Justičná revue*, 2022, č. 10, s. 1177 a nasl.
- SVÁK, J. Vplyv výkladu pojmu právny štát rozhodnutiach SD EÚ a ESĽP na reformu súdnictva na Slovensku In: *Tvorba a výklad práva v podmienkach právneho pluralizmu*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 94-117.
- SVÁK, J. a kol. *Právny štát ako hodnota chránená v európskom nadnárodnom priestore.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024.
- TAN, F. The Dawn of Article 18ECHR: A Safeguard Against European Rule of Law Backsliding? *Goettingen Journal of International Law*, Vol. 9, No 1., 2018, s. 120.
- TSAMPI, A. Article 18 ECHR asa NEW Pillar of Judicial Independence and Separation of Powers. Europe des Droits &Libertes/Europe of Right & Liberties, 2023/1, No. 7 s. 369-381.

Kontaktné údaje:
prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.
jan.svak@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika

DVE EURÓPY V JEDNEJ: SPOLOČNÉ A ODLIŠNÉ ŠTANDARDY OCHRANY ZÁKLADNÝCH PRÁV V JUDIKATÚRE SÚDNEHO DVORA EURÓPSKEJ ÚNIE A EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKÉ PRÁVA

doc. JUDr. Radoslav Procházka, PhD., J.S.D.

Abstract: The article discusses convergent as well as divergent tendencies in some of the areas in which the Court of Justice of the EU and the European Court for Human Rights, respectively, provide protection of fundamental rights. It points out the efforts of both courts to arrive at mutually compatible interpretations of their respective legal instruments as well as their practice of deriving from each other´s case-law. It also points out, however, that in some areas, most notably with respect to asylum protection and the recognition and enforcement of European arrest warrants, the CJEU mandated duty of an EU Member State to give effect to decisions of another Member State may require a different standard of scrutiny than is required by the duty of vigilance imposed on Convention Parties by the ECtHR. The article then sums up the analysis of the relevant case law by offering some basic lessons for the national courts in their efforts to do justice to requirements originated in both Luxembourg and Strasbourg.

Abstrakt: Článok sa zaoberá konvergentnými a divergentnými výkladovými postupmi Súdneho dvora EÚ a Európskeho súdu pre ľudské práva pri ochrane základných práv a slobôd. Poukazuje na tendenciu oboch súdov usilovať o vzájomne zlučiteľné interpretácie, zároveň si však všíma aj prípady, v ktorých si požiadavky formulované Súdny dvorom môžu od členského štátu EÚ vyžadovať iný štandard kontroly, než k akému zmluvné strany dohovoru zaväzuje ESĽP. Odlišné východiská sa v príslušných judikatúrach prejavujú najmä v oblasti azylovej ochrany a uznávania a výkonu cudzích rozhodnutí. V závere sa článok zamýšľa nad podstatou teleologického výkladu a úlohou vnútroštátnych súdov pri aplikácii tak luxemburskej, ako aj štrasburskej judikatúry.

Keywords: Bosphorus presumption, systemic compatibility/systemic deficiency of protection, mutual recognition, Solange case law, Dublin Convention, European arrest warrant, duty of vigilance, teleological interpretation

Kľúčové slová: bosforská domnienka, systémová zlučiteľnosť/systémový deficit ochrany, princíp vzájomného uznávania, judikatúra Solange, Dublinský dohovor, európsky zatýkací rozkaz, povinnosť ostražitosti, teleologický výklad

1 ÚVOD

Predmetom tohto príspevku je prieskum interakcií luxemburskej a štrasburskej judikatúry pri ochrane základných práv, a spôsobov, akými sa Súdny dvor Európskej únie a Európsky súd pre ľudské práva vysporiadavajú s dvoma paralelne pôsobiacimi úlohami: realizovať základný účel právneho režimu, v ktorom pôsobia a ktorého sú ultimátnym strážcom a zároveň zabezpečiť vzájomnú kompatibilitu svojich rozhodnutí.

1.1 Úvodné poznámky alebo „sme na jednej lodi“

Základné kóty vzťahu medzi Súdnym dvorom Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) a Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“), resp. medzi ich judikatúrami, sú výsledkom niekoľkých desaťročí vývoja, ktorý nebol vždy lineárny a ktorý samozrejme stále nie je úplne dokončený a bude sa ďalej vyvíjať, osobitne v prípade, ak raz skutočne dôjde k pristúpeniu Únie k dohovoru. V tomto príspevku neponúkame chronologický prehľad tohto vývoja, ale skôr rámcový prehľad aktuálneho stavu.

Zo strany ESĽP už dvadsať rokov platí, že základným východiskom vzťahu medzi úniovou ochranou ľudských práv a dohovorom je tzv. bosforská domnienka, čiže predpoklad systémovej kompatibility úniového režimu ľudskoprávnej ochrany s dohovorom.

V rozhodnutí Bosfor ESĽP uviedol:

„Konanie zmluvnej strany dohovoru uskutočnené pri výkone jej právnych povinností podľa iného právneho režimu je opodstatnené za predpokladu, že príslušná medzinárodná organizácia sa považuje za chrániacu ľudské práva, a to jednak pokiaľ ide o hmotnoprávne záruky a jednak mechanizmy slúžiace kontrole ich plnenia, a to spôsobom, ktorý je možné považovať za prinajmenšom ekvivalentný zárukám, ktoré poskytuje dohovor. Ekvivalenciou má súd na mysli porovnateľnosť, pričom požiadavka, aby ochrana poskytovaná medzinárodnou organizáciou bola identickou by mohla pôsobiť proti záujmom medzinárodnej spolupráce.

Záver o rovnocennosti ochrany však nemôže byť konečným a podlieha preskúmaniu vo svetle akejkoľvek relevantnej zmeny v ochrane základných práv.

Ak sa ochrana poskytovaná danou organizáciou považuje za rovnocennú, uplatní sa domnienka, že zmluvná strana sa neodchýlila od požiadaviek dohovoru, ak je jej konanie obmedzené na splnenie právnych povinností vyplývajúcich jej z členstva v tejto organizácii.

Táto domnienka však môže byť vyvrátená, ak sa preukáže, že v konkrétnom prípade bola ochrana práv vyplývajúcich z dohovoru zjavne nedostatočná.

Tento prístup pripomína ešte staršiu pozíciu nemeckého Spolkového ústavného súdu, známu ako „Solange“, ktorú produkoval v sérii rozhodnutí týkajúcich sa právomoci vnútroštátneho ústavného súdu posudzovať súlad komunitárneho práva s domácimi ľudskoprávnymi štandardmi.

ESĽP teda rešpektuje a uznáva systémovú zlučiteľnosť únioveho práva so záväzkami vyplývajúcimi z dohovoru ako základnú domnienku, avšak ponecháva si právomoc túto domnienku skúmať a v prípade zjavnej nedostatočnosti úniovej úrovne ochrany ju neuplatniť.

Zo strany Súdneho dvora je základným východiskom požiadavka, aby inštitúcie únie vychádzali z úrovne ochrany poskytovanej dohovorom ako povinného minima, ktoré nesmú podliezť.

V kodifikovanej podobe, čiže v čl. 52 ods. 3 charty, to znie takto:

„*V rozsahu, v akom táto charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore. Toto ustanovenie nebráni tomu, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv*.“

Na úrovni judikatúry to znie takto:

„*V súlade s článkom 52 ods. 3 Charty, ktorého cieľom je zabezpečiť potrebnú súdržnosť medzi právami obsiahnutými v Charte a zodpovedajúcimi právami zaručenými EDĽP bez toho, aby bola narušená autonómia práva Únie, musí teda Súdny dvor pri výklade práv zaručených článkom 7 Charty zohľadniť zodpovedajúce práva zaručené článkom 8 ods. 1 EDĽP, tak ako ich vykladá ESĽP, ako úroveň minimálnej ochrany (rozsudok z 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies a i., C-694/20, EU:C:2022:963, bod 26)*.“ (C-623/22)

Okrem týchto základných, povedzme že systémových východísk odkazujú oba súdy na legislatívne alebo judikatúrne výkony orgánov tej druhej organizácie tiež ako na komplementárne normatívne zdroje a nástroje zvýšenia štandardu ochrany.

Súdny dvor napríklad teleologické a hodnotové zázemie konkrétnej smernice vysvetľuje aj takto, čiže odkazom na rozhodovaciu prax ESĽP:

„*Ako totiž vyplýva z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, ani znenie ani zmysel článku 6 EDĽP nebránia osobe, aby sa výslovne alebo konkludentne z vlastnej vôle vzdala*

záruk spravodlivého procesu. Vzdanie sa práva zúčastniť sa na pojednávaní sa musí jednoznačne preukázať a musí byť sprevádzané minimálnymi zárukami zodpovedajúcimi jeho závažnosti. Navyše nesmie brániť žiadnemu dôležitému verejnému záujmu (ESĽP, 1. marca 2006, Sejdovic v. Taliansko, CE:ECHR:2006:0301JUD005658100, bod 86, ako aj ESĽP, 13. marca 2018, Vilches Coronado a i. v. Španielsko, CE:ECHR:2018:0313JUD005551714, bod 36).“ (C-569/20)

V inom rozhodnutí (C-487/19) zas Súdny dvor priamo odkazuje na inšpiráciu štrasburskou judikatúrou:

„*Navyše v rozsahu, v akom Charta stanovuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným EDĽP, je cieľom článku 52 ods. 3 Charty zabezpečiť potrebnú koherenciu medzi právami obsiahnutými v Charte a zodpovedajúcimi právami zaručenými EDĽP, a to bez toho, aby tým bola narušená autonómia práva Únie. Podľa Vysvetliviek k Charte základných práv (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17), článok 47 druhý odsek Charty zodpovedá článku 6 ods. 1 EDĽP. Súdny dvor musí teda dbať na to, aby ním poskytovaný výklad článku 47 druhého odseku Charty zabezpečil takú úroveň ochrany, ktorá neporušuje úroveň zaručenú článkom 6 ods. 1 EDĽP, tak ako ho vykladá Európsky súd pre ľudské práva (pozri v tomto zmysle rozsudky z 29. júla 2019, Gambino a Hyka, C-38/18, EU:C:2019:628, bod 39 a citovanú judikatúru, ako aj z 26. marca 2020, Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia, C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 72).*

Pokiaľ ide o právo Únie, Súdny dvor tak, inšpirujúc sa v tejto otázke judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva, rozhodol, že nezrovnalosť, ku ktorej došlo pri vymenovaní sudcov v rámci príslušného súdneho systému, predstavuje porušenie požiadavky, aby bol súd zriadený zákonom, najmä ak má táto nezrovnalosť takú povahu a závažnosť, že vytvára skutočné riziko, že iné zložky moci, najmä výkonná moc, by mohli vykonávať nenáležitú diskrečnú právomoc, ktorá ohrozuje integritu výsledku, ku ktorému vedie proces vymenovania, a teda vyvoláva legitímnu pochybnosť v mysli osôb podliehajúcich súdnej právomoci, pokiaľ ide o nezávislosť a nestrannosť dotknutého sudcu alebo sudcov, čo je prípad, keď sú dotknuté základné pravidlá, ktoré tvoria neoddeliteľnú súčasť vytvárania a fungovania tohto súdneho systému (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. marca 2020, Preskúmanie Simpson/Rada a HG/Komisia, C-542/18 RX-II a C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, bod 75).“

A naopak, ESĽP uvádza Chartu a judikatúru Súdneho dvora ako relevantné zdroje svojho posúdenia, a v kauze týkajúcej sa prístupu k právnej pomoci počas zadržania veľmi podrobne odkazuje na ustanovenia príslušnej smernice a ich účel (prípad Beuze proti Belgicku).

Tie ľudskoprávne štandardy teda naozaj konvergujú a v tých prípadov, v ktorých sa opierajú o v podstate zhodné znenie pôsobia ako ekvivalentné. Ale pravidlo nikdy nie je také zaujímavé, ako výnimka z neho, a práve tej najspornejšej „výnimke“ sa príspevok venuje v ďalšej časti.

2 RÔZNOSŤ CIEĽOV ALEBO „KAŽDÝ PLÁVAME VO VLASTNOM MORI“

2.1 Dôveruj, ale preveruj

To, čo sme si dovolili uchopiť ako endogénne napätie medzi potrebou chrániť základné východiská vlastnej pôsobnosti a potrebou zostať v ekvivalentnej úrovni ochrany, akú poskytuje „ten druhý súd“, sa osobitne týka účinkov, ktoré v práve Únie vyvoláva princíp vzájomnej dôvery členských štátov a spôsobu, akým tento princíp kvalifikuje vo svojej rozhodovacej činnosti štrasburský súd.

Na jednej strane, tej úniovej, sa princíp vzájomnej dôvery premieta do konkrétnych pravidiel vzájomného uznávania rozhodnutí. Štandardom, ktorý uplatňuje Súdny dvor, je predpoklad adekvátnej ochrany s výnimkou výskytu systémových deficitov v tom-ktorom vnútroštátnom režime. Princíp vzájomnej dôvery a vzájomného uznávania teda má povahu vyvrátiteľnej domnienky, ale jej vyvrátenie je viazané na tzv. systémové deficity v tom-ktorom vnútroštátnom režime. Toto sa znovu podobá aj na *Solange*, aj na *Bosfor*: ak nemožno identifikovať systémový problém, platí zlučiteľnosť štandardov a teda povinnosť uznať a vykonať cudzie rozhodnutie. Alebo naopak, povinnosť vzájomného rešpektu zaniká v prípade, že vnútroštátny systém vykazuje systémovú vadu.

Odhliadnuc od toho, že rozdiel medzi systémovým deficitom a ojedinelým zlyhaním alebo tým, čo Súdny dvor nazýva nepatrným porušením záruk, nie je nikdy viditeľný voľným okom a vyžaduje si tvorivé aplikačné nasadenie, ESĽP tento mechanizmus kvalifikuje vlastným prístupom, keď systémový deficit ako podmienku pre vyvrátenie domnienky zlučiteľnosti nahrádza povinnosťou ostražitosti (*duty of vigilance*), resp. povinnosťou skúmania individuálnych okolností veci. To však v skutočnosti domnienku zbavuje jej povahy domnienky. Ak je vnútroštátny orgán povinný ostražito skúmať individuálne okolnosti veci, potom je zároveň povinný ich aj posúdiť. A v tomto posúdení je absencia systémovej vady irelevantnou, pretože záleží na tom, či v danom konkrétnom prípade a vo svetle jeho individuálnych okolností boli dodržané všetky záruky podľa dohovoru.

Najbezprostrednejšie sa napätie medzi princípom vzájomnej dôvery a povinnosťou ostražitosti premieta v troch kontextoch: dublinský režim azylovej ochrany, európsky zatýkací rozkaz a nariadenia Brusel I, II a IIbis.

Porovnajme si teda aplikačné algoritmy a závery oboch súdov.

2.2 Dublinský systém

V kontexte nariadenia Dublin Súdny dvor vo veci C-493/10 pripomína, že „*z preskúmania predpisov tvoriacich spoločný európsky azylový systém vyplýva, že tento* ***systém bol vytvorený v kontexte, ktorý umožňoval predpokladať, že všetky štáty, ktoré sa na ňom zúčastňujú, či už ide o členské štáty, alebo tretie štáty, rešpektujú základné práva vrátane práv majúcich svoj základ v Ženevskom dohovore a protokole z roku 1967, ako aj v EDĽP a že členské štáty si v tomto ohľade vzájomne dôverujú***.

Práve na základe zásady vzájomnej dôvery prijal normotvorca Únie nariadenie č. 343/2003 a dohovory uvedené v bodoch 24 až 26 tohto rozsudku na účely racionalizácie posudzovania žiadostí o azyl a zabránenia zahltenia systému vyplývajúcemu z povinnosti štátnych orgánov zaoberať sa niekoľkonásobnými žiadosťami o azyl podanými tým istým žiadateľom, zvýšenia právnej istoty, pokiaľ ide o určenie štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl, a týmto spôsobom zabrániť forum shopping, pričom celý systém má za hlavný cieľ zrýchliť posudzovanie žiadostí tak v záujme žiadateľov o azyl, ako aj zúčastnených štátov.

Za týchto podmienok sa musí predpokladať, že zaobchádzanie so žiadateľmi o azyl v každom členskom štáte je v súlade s požiadavkami Charty, Ženevského dohovoru, ako aj s EDĽP.

Nemožno však vylúčiť, že fungovanie tohto systému sa bude v praxi potýkať z veľkými ťažkosťami v konkrétnom členskom štáte, takže bude existovať vážne nebezpečenstvo, že sa so žiadateľmi o azyl v prípade odovzdania do tohto členského štátu bude zaobchádzať spôsobom nezlučiteľným s ich základnými právami.

Nemožno však dospieť k záveru, že akékoľvek porušenie základného práva zodpovedným členským štátom by malo vplyv na povinnosti iných členských štátov dodržiavať ustanovenia nariadenia č. 343/2003.

Vyplýva to totiž zo samotného zmyslu existencie Únie a z vytvorenia priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a osobitne zo spoločného európskeho azylového systému založeného na vzájomnej dôvere a domnienke rešpektovania práva Únie a najmä základných práv ostatnými členskými štátmi.

Navyše by nebolo zlučiteľné s cieľmi a systémom nariadenia č. 343/2003, aby akékoľvek porušenie smernice 2003/9, 2004/83 alebo 2005/85 stačilo na to, aby sa zabránilo odovzdaniu žiadateľa o azyl do iného členského štátu. *Cieľom nariadenia č. 343/2003 za predpokladu, že základné práva žiadateľa o azyl budú dodržané v členskom štáte, ktorému za*

normálnych okolností prináleží právomoc posúdiť jeho žiadosť, je stanoviť, ako to vyplýva najmä z bodov 124 a 125 návrhov vo veci C-411/10, jasnú a funkčnú metódu rýchleho určenia členského štátu, ktorému prináleží právomoc posúdiť žiadosť o azyl. Na tieto účely nariadenie č. 343/2003 stanovuje, že len jeden členský štát, ktorý je určený na základe objektívnych kritérií, má právomoc posúdiť žiadosť o azyl podanú v niektorom štáte Únie.

***Ak by teda akékoľvek nedodržanie jednotlivých ustanovení smerníc 2003/9, 2004/83 alebo 2005/85 zo strany členského štátu majúceho právomoc rozhodnúť malo za následok, že členský štát, v ktorom bola podaná žiadosť o azyl, by nemohol odovzdať žiadateľa do prvého členského štátu, tento následok by spôsobil, že by sa ku kritériám na určenie členského štátu majúceho právomoc rozhodnúť stanovených v kapitole III nariadenia č. 343/2003 pridalo doplnkové vylučovacie kritérium, podľa ktorého by aj nepatrné porušenia uvedených smerníc v konkrétnom členskom štáte mohli znamenať, že tieto členské štáty by boli zbavené záväzkov vyplývajúcich z uvedeného nariadenia**. Takýto účinok by zbavil uvedené záväzky ich obsahu a spochybnil by dosiahnutie cieľa, ktorým je rýchlo určiť členský štát majúci právomoc posúdiť žiadosť o azyl podanú v Únii.*

Naopak, za predpokladu, že by bolo namieste vážne sa obávať, že existujú systémové zlyhania azylového konania a podmienok prijatia žiadateľov o azyl v zodpovednom členskom štáte, ktorých dôsledkom by bolo neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie v zmysle článku 4 Charty so žiadateľmi o azyl odovzdaným na územie tohto členského štátu, takéto odovzdanie by bolo nezlučiteľné s uvedeným ustanovením."

Je to dlhá ukážka, ale jej pointa je relatívne zrozumiteľná: nie akékoľvek porušenie, ale len porušenie, indikujúce systémové zlyhanie a systémový nesúlad s dohovorom sú spôsobilé prelomiť princíp vzájomnej dôvery.

ESĽP však hovorí toto:

"*Existencia vnútroštátnych pravidiel a pristúpenie k iným medzinárodným zmluvám garantujúcim ochranu základných práv nie je samé osebe dostatočnou zárukou ich primeranej ochrany.*" (MSS proti Grécku a Belgicku)

"*Predpoklad rovnocennej ochrany podľa práva EÚ nemôže zmluvnú stranu dohovoru zbaviť jej povinností, ktoré jej vyplývajú z dohovoru.*" (Tarakhel proti Švajčiarsku)

2.3 Európsky zatýkací rozkaz

Možno ešte výraznejšie je rozdielnosť v metóde badať v kontexte pravidiel týkajúcich sa uznávania a výkonu európskeho zatýkacieho rozkazu.

V kauze Puig Gordi a ostatní (C-620/22) Súdny dvor tvrdí:

„*Podobne ak osoba, na ktorú bol vydaný európsky zatykač, tvrdí, že je vystavená riziku porušenia článku 47 druhého odseku Charty z dôvodu, že o nej bude rozhodovať súd, ktorý nemá právomoc na tento účel, ale* ***vykonávajúci súdny orgán sa domnieva, že informácie, ktoré má k dispozícii, nepredstavujú objektívne, spoľahlivé, presné a náležite aktualizované informácie na preukázanie existencie systémových alebo všeobecných nedostatkov vo fungovaní súdneho systému tohto členského štátu alebo nedostatkov ovplyvňujúcich súdnu ochranu objektívne identifikovateľnej skupiny osôb, do ktorej táto osoba patrí, tento orgán nemôže odmietnuť vykonať európsky zatykač z dôvodu uvádzaného uvedenou osobou***.

Treba totiž zdôrazniť, že ak právny poriadok členského štátu vydávajúceho zatykač stanovuje právne prostriedky umožňujúce preskúmať právomoc súdu, ktorý má rozhodnúť o osobe, ktorá bola odovzdaná na základe európskeho zatykača, vo forme preskúmania svojej vlastnej právomoci týmto súdom alebo vo forme opravného prostriedku podaného na iný súd, riziko, že o tejto osobe bude rozhodovať súd tohto členského štátu, ktorý nemá právomoc na tento účel, možno v zásade vylúčiť tým, že uvedená osoba uplatní tieto právne prostriedky.

Okrem toho vzhľadom na povahu porušenia článku 47 druhého odseku Charty, ktorého sa dovoláva osoba, na ktorú bol vydaný európsky zatykač a ktorá sa nachádza v situácii, aká je opísaná vo štvrtej otázke písm. c), treba konštatovať, že uplatnenie takýchto právnych prostriedkov, pokiaľ sú účinné, musí umožniť, aby sa zabránilo vzniku samotného tohto porušenia alebo v každom prípade vzniku nenapraviteľnej škody vyplývajúcej z tohto porušenia.

Pri neexistencii objektívnych, spoľahlivých, presných a náležite aktualizovaných informácií spôsobilých preukázať existenciu systémových alebo všeobecných nedostatkov vo fungovaní súdneho systému členského štátu vydávajúceho zatykač alebo nedostatkov ovplyvňujúcich súdnu ochranu objektívne identifikovateľnej skupiny osôb, do ktorej dotknutá osoba patrí, pritom neexistuje platný dôvod na to, aby vykonávajúci súdny orgán predpokladal, že právne prostriedky uvedené v bode 112 neexistujú alebo sú neúčinné, lebo v súlade so zásadou vzájomnej dôvery je tento súdny orgán naopak povinný, ako uviedol generálny advokát v bode 116 svojich návrhov, založiť svoju analýzu na existencii a účinnosti uvedených právnych prostriedkov.“

V prípade Bivolaru a Moldovan však ESĽP trvá na tom, že „*vnútroštátne súdy podliehajú povinnosti posúdiť, či je dotknutá osoba vystavená reálnemu, individuálne posúdenému riziku, že s ňou bude zaobchádzané spôsobom, odporujúcim čl. 3.“ „Vykonávajú štát musí v prípade, ak je tvrdené a preukázané, že podmienky vo vydávajúcom štáte odporujú čl. 3 dohovoru,*

vykonať vlastné individualizované posúdenie rizika a pred tým, ako osoba vydá, získať primerané záruky.“

Podľa dohovoru teda vnútroštátny súd nemá uplatniť štandard systémových alebo zovšeobecniteľných deficitov, ale štandard reálneho rizika, vyvolaného špecifickými okolnosťami konkrétnej veci.

2.4 Uznávanie a výkon civilných rozhodnutí

Najpriamejšie sa ESĽP vyjadruje k vzťahu medzi bosforskou domnienkou a princípom vzájomnej dôvery v rozhodnutí Avotinš proti Lotyšsku, ktoré sa týka uznávania a výkonu cudzích rozhodnutí v civilných veciach. Toto rozhodnutie veľkej komory má viacero zaujímavých vrstiev, napríklad aj vo vzťahu k relevancii prejudiciálneho konania pred Súdnym dvorom v kontexte práva na súdnu ochranu, ale obmedzíme citácie na to, čo je podstatné pre tému príspevku.

Súd najskôr konštatuje, že ak členské štáty pri implementácii práva únie nedisponujú voľnou úvahou, platí bosforská domnienka. Následne však špecifikuje jej účinky a podmienky jej vyvrátenia.

„Súd konštatuje, že tam, kde vnútroštátne orgány uplatňujú právo EÚ a v tomto postupe nemajú priestor pre voľnú úvahu, uplatní sa bosforská domnienka. To sa týka prípadov, kde mechanizmy vzájomného uznávania vyžadujú od súdov, aby vyšli z predpokladu, že orgány iného členského štátu poskytujú základným právam dostatočnú ochranu. To vnútroštátnemu súdu berie právomoc uplatniť vlastnú úvahu a vlastné posúdenie veci. Súd zdôrazňuje, že toto paradoxne vedie k dvojitému obmedzeniu práva súdu posúdiť, či boli dodržané základné práva, a to v dôsledku kombinovaného účinku domnienky, o ktorú sa opiera princíp vzájomného uznávania a bosforskej domnienky.“

V prípade, ak sú splnené podmienky pre aplikáciu bosforskej domnienky, sa teda súd musí ešte presvedčiť, či mechanizmy vzájomného uznávania nevytvárajú medzeru alebo situáciu, ktorá by ochranu práv zaručených dohovorom učinila zjavne nedostatočnou. Pri tomto skúmaní a v duchu komplementarity berie do úvahy spôsob, akým tieto mechanizmy vzájomného uznávania pôsobia a predovšetkým cieľ efektívnosti, ktorý sledujú. Zároveň však musí overiť, či princíp vzájomného uznávania nie je uplatňovaný mechanicky a automaticky, a to na úkor ochrany základných práv. V tomto duchu teda platí, že ak súdy členského štátu, ktorý je zmluvnou stranou dohovoru aj členským štátom Únie, realizujú mechanizmus vzájomného uznávania, musia tomuto mechanizmu priznať plný účinok vždy, ak sa ochrana práv zaručených dohovorom nejaví byť zjavne nedostatočnou. Avšak, ak je v konaní pred

takýmto súdom vznesená závažná a dôvodná námietka zjavnej nedostatočnosti ochrany práv podľa dohovoru a samotné právo EÚ túto situáciu nevie napraviť, nemôže sa súd zbaviť povinnosti rozhodnúť o tejto námietky len na tom základe, že aplikuje právo EÚ.“

Nie je žiadnou manipuláciou, ak si povieme, že tzv. zjavná nedostatočnosť ochrany nie je významovo totožnou podmienkou ako systémový deficit, a že princíp vzájomného uznávania je plne účinný práve vtedy, ak je uplatňovaný automaticky, čiže spôsobom, ktorý štrasburský súd výslovne odmieta. Nie je teda trúfalé tvrdiť, že medzi štrasburskou povinnosťou ostražitosti a skúmania individuálnych okolností na jednej strane a na strane druhej bruselsko-luxemburským princípom vzájomnej dôvery členských štátov v primeranosť ľudskoprávnej ochrany, ktorú poskytujú, je isté napätie. Oba európske súdy robia všetko pre to, aby toto napätie neviedlo k bezprostredne protichodným záverom a vychádzajú si v ústrety, ale pokým bude platiť, že výlučným cieľom dohovoru je ochrana základných práv a hlavným cieľom práva EÚ je vytvorenie jednotného trhu, na ktorom platia rovnaké pravidlá, to napätie tam bude prítomné a spolu s ním aj predpoklad divergencií v rozhodovacej činnosti oboch súdov.

3 ZHRNUTIE ALEBO „A ČO ADRESÁTI NAŠICH ROZHODNUTÍ?“

Aký má vlastne celé toto pojednanie zmysel, keď sa oba súdy snažia dospieť k zhodným substantívnym záverom, adresujú si uznanlivé odkazy a dávajú si pozor na to, aby sa nedostali do otvorenej kontradikcie?

Z akademického pohľadu je podľa nášho názoru zaujímavé, aký vplyv vie mať na výkladovú metodológiu súdu finalita, teleologické zázemie právneho režimu, v rámci ktorého ten súd pôsobí. Zo systémového doktrinálneho pohľadu teda ide o to, že teleologická interpretačná perspektíva má v procesoch aplikácie práva zásadný význam a že norma s rovnakým znením môže vyvolávať odlišné účinky v závislosti od kontextu, v akom je uplatňovaná, pričom tento kontext nie je tvorený len účelom konkrétnej normy a účelom právneho predpisu, ale aj účelom jurisdikcie, účelom celého právneho režimu, ktorého je táto norma súčasťou. A v prípade únie je tým účelom vytvorenie a kultivácia jednotného právneho priestoru, v ktorom je každý vnútroštátny súd zároveň úniovým súdom a účinky jeho rozhodnutí by mali pôsobiť a byť uznávané v celej únii.

Z praktického pohľadu sa nám javí dôležitým, že vnútroštátny sudca môže byť konfrontovaný s vecou, na ktoré sa môžu vzťahovať oba interpretačné režimy, úniový aj štrasburský. A hoci sú systémovo kompatibilné, tie výkladové algoritmy nie sú vždy totožné a nemusia nevyhnutne viesť k totožnému výsledku. Vo veľmi zjednodušenej skratke, pozrie sa vnútroštátny súd na danú vec cez prizmu potreby chrániť úniový princíp vzájomnej dôvery

a vzájomného uznávania alebo cez prizmu potreby skúmať, či súd v inom členskom štáte poskytol v konkrétnom prípade záruky zodpovedajúce štrasburskej úrovni ochrany?

Áno, oba európske súdy usilujú o to, aby nešlo o dilemu buď-alebo a aby oba tie režimy viedli k ekvivalentnej úrovni ochrany, ale azda sa zhodneme, že tak ako pre európske súdy, ani pre vnútroštátny súd to nie je triviálna aplikačná operácia. Naopak, je to dosť zložitá úvaha, dá sa pri nej ľahko pomýliť a tie návody, ktoré sú zo strany európskych súdov k dispozícii, sú skôr kazuistické ako majúce podobu jednoduchej mustry, ktorú stačí priložiť na okolnosti veci a vylezie z toho nesporný výsledok. A navyše sa vyvíjajú a občas si aj protirečia, osobitne na úrovni ESĽP, stačí pozorne čítať disenty.

Osobitným „bonusom“ pre vnútroštátne súdy Slovenskej republiky v úsilí učiniť zadosť tak štrasburskej, ako aj luxemburskej judikatúre je recentná novela Ústavy SR, ktorá celý tento zložitý interpretačný mechanizmus podrobuje ešte podmienke skúmať samotnú právomoc európskych vôbec niečo v demonštratívne vymedzených otázkach vykladať. To je však už téma iných príspevkov.

Kontaktné údaje:
doc. JUDr. Radoslav Procházka, PhD., J.S.D.
prochazka@prochazka.sk
Advokát
Búdková 4
811 04 Bratislava
Slovenská republika

PRÁVO EVROPSKÉ UNIE V JUDIKATUŘE ÚSTAVNÍHO SOUDU ČESKÉ REPUBLIKY

prof. JUDr. Pavel Šámal, Ph.D., dr. h. c.

Ústavní soud České republiky

Abstract: After explaining general approaches to EU law and the position of the EU's Court of Justice (CJEU), which is the only one entitled to interpret the content of EU law finally and authoritatively, the journal article deals with the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic (CC), in which it dealt with the relationship of EU law and Constitutional Order under Art. 112, par. 1 of the Constitution of the Czech Republic (Const). In it, the CC inferred an absence of competence to review EU law itself, as the national legal order, including constitutional law, is not the reference criterion for EU law. The Czech Republic has devolved some of its powers to the EU, but the exercise of these powers by the EU must not result in the Czech Republic being restricted or stripped of its sovereignty (Art. 1, par. 1 Const), nor to compromise the very essence of the material rule of law (Art. 9, par. 2 Const). From those points of view, the CC rejected the absolute primacy of EU law and retained some margin for interpretation of fundamental principles such as the principle of democratic rule of law or the protection of human rights, including from the point of view of prior review of the constitutionality of international treaties (Art. 87, par. 2 Const), where the entire constitutional order is the reference criterion. On the contrary, it inferred its obligation to interpret national norms in euroconformity, including the norms of constitutional law. In constitutional complaint proceedings, an infringement of the obligation to assess the alleged conflict of national law with EU law, or to refer a question to the CJEU for preliminary ruling, which is imposed on the general courts by EU law, may constitute an infringement of the right to judicial protection or statutory judge. A novelty in the jurisprudence of the CC in recent years is the taking of the Charter of Fundamental Rights of the EU as a reference framework for review in constitutional complaint proceedings, as it is a human rights catalogue.

Abstrakt: Příspěvek se po vysvětlení obecných přístupů k právu Evropské unie a k pozici Soudního dvora Evropské unie (SDEU), který je jediný oprávněný konečně a autoritativně vykládat obsah práva EU, blíže zabývá judikaturou Ústavního soudu České republiky (ÚS), v níž řešil vztah práva Evropské unie a ústavního pořádku ve smyslu článku 112 odst. 1 Ústavy České republiky (Úst). ÚS v ní dovodil absenci kompetence přezkoumávat samotné právo EU,

protože vnitrostátní právní řád není referenčním kritériem pro unijní právo, a to ani právo na rovině ústavní. Česká republika přenesla část svých pravomocí na EU, ale výkon těchto pravomocí ze strany EU nesmí vést k omezení nebo zbavení ČR její svrchovanosti (čl. 1 odst. 1 Úst), ani ohrožovat samotnou podstatu materiálního právního státu (čl. 9 odst. 2 Úst). Z těchto hledisek ÚS odmítl absolutní přednost unijního práva a ponechal si jistou rezervu pro interpretaci fundamentálních principů, jako je princip demokratického právního státu nebo ochrany lidských práv, a to i z hlediska předběžné kontroly ústavnosti mezinárodních smluv (čl. 87 odst. 2 Úst), kde referenční kritériem je celý ústavní pořádek. Naopak dovodil svou povinnost eurokonformního výkladu národních norem, a to včetně norem práva ústavního. V řízení o ústavní stížnosti je porušení povinnosti posoudit tvrzený rozpor národní úpravy s právem EU či položit předběžnou otázku SDEU, která je obecným soudům uložena unijním právem, může znamenat porušení práva na soudní ochranu či zákonného soudce. Novinkou v judikatuře ÚS z posledních let je pojímání Listiny základních práv EU za referenční rámec přezkumu v řízení o ústavní stížnosti, neboť jde o lidskoprávní katalog.

Keywords: Case law of the Constitutional Court of the Czech Republic and the Court of Justice of the EU, EU law, Constitutional Order of the Czech Republic, Constitution of the Czech Republic, material rule of law, protection of human rights

Klíčová slova: judikatura Ústavního soudu a Soudního dvora EU, právo EU, ústavní pořádek České republiky, Ústava ČR, materiální právní stát, ochrana lidských práv

1 VZTAH ÚSTAVNÍHO PRÁVA A PRÁVA EU

Z hlediska vztahu ústavního práva a práva Evropské unie je třeba mít na paměti, že vedle tohoto pojmu se používají i pojmy evropské právo a komunitární právo, a že mezi těmito pojmy jsou určité rozdíly. Právo Evropské unie (dále i jen „právo EU“ či „unijní právo“) získalo novou dimenzi zejména v důsledku smlouvy o Evropské unii a navazujících předpisů Evropské unie, na základě čehož byla formálně konstituována Evropská unie jako funkční kategorie schopná dalšího vývoje (mezinárodní organizace bez mezinárodní právní subjektivity“), čímž byl dán vznik i právu Evropské unie neboli právu unijnímu, jako základu další integrace, a to mimo jiné i změnou povahy práva EU v právní systém supranacionální povahy a začleňováním jeho

jednotlivých součástí do komunitárního práva.[436] V této souvislosti je třeba si uvědomit, že Evropská unie je neukončený projekt, který se stále vyvíjí.

Pozice unijního práva je ztížená mnohostí vrstev a obecnou objektivní různorodostí prostředí, ve kterém toto právo působí. Z hlediska zajištění správné aplikace a jednotného výkladu norem práva Evropské unie má nezastupitelnou roli **Soudní dvůr Evropské Unie** (dále i jen „SDEU"), který je jediný oprávněný konečně a autoritativně vykládat obsah práva EU.

Nadále platí, co bylo řečeno Ústavním soudem České republiky v letech 2006 – 2012 v klíčových nálezech:

- sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (*Cukerné kvóty III.),*
- sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (*Evropský zatýkací rozkaz),*
- sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 *(Lisabon I.),*
- sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 *(Lisabon II.),*
- sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012 (*Slovenské důchody XVII).*

1.1 Nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (*Cukerné kvóty III.)*

Předmětem rozhodování Ústavního soudu v této věci byl přezkum ústavnosti transpozice nařízení do českého právního řádu. V souladu s judikaturou Evropského soudního dvora Ústavní soud ČR dovodil absenci kompetence přezkoumávat samotné nařízení, protože vnitrostátní právní řád není referenčním kritériem pro unijní právo, a to ani právo na rovině ústavní. Ústavní soud nicméně **odmítl absolutní přednost unijního práva a ponechal si jistou rezervu pro interpretaci fundamentálních principů**, jako je **princip demokratického právního státu** nebo **ochrany lidských práv**, a to s odkazem na judikaturu ostatních ústavních soudů EU, a to např. *Itálie* (srov. např. rozhodnutí ze dne 27. 12. 1973 č. 183/73 Frontini v. Ministero delle Finanze, Constitutional Court; rozhodnutí ze dne 21. 4. 1989 č. 232/1989 Fragd v. Amministrazione delle Finanze dello Stato, Constitutional Court), *SRN* (rozhodnutí ze dne 22. 10. 1986 č. 2 BvR 197/83 Wuensche Handelsgesellschaft, Solange II.; rozhodnutí ze dne 12. 10. 1993 č. 2 BvR 2134 a 2159/92 zum Vertrag über die Europäische Union), i později přistoupivších členských států jako *Irsko* (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 1989 Society for the Protection of Unborn Children (Ireland) Ltd. v. Grogan a ze dne 5. 3. 1992 Attorney General v. X) a *Dánsko* (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 6. 4. 1998 č. I-361/1997 Carlsen and Others v. Rasmussen), které se nikdy zcela nepodřídily doktríně absolutní přednosti

[436] Srovnej např. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. *Evropské právo.* 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 26 a násl.

komunitárního práva nad veškerým ústavním právem. Naopak Ústavní soud z členství České republiky v Evropské unii a propůjčení části suverénních oprávnění Unii podle čl. 10a Ústavy ČR dovodil svou povinnost eurokonformního výkladu národních norem, a to včetně norem práva ústavního.

Nález však především **vymezuje vztah České republiky k Evropské unii, na kterou ČR přenesla část svých pravomocí**. Podle soudu přenesení pravomocí není možné vnímat jako akt trvalý a nezměnitelný, naopak je aktem podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala Česká republika. **Výkon těchto pravomocí ze strany Unie nesmí vést k omezení nebo zbavení ČR její svrchovanosti** (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky; dále jen „Ústavy"), ani **ohrožovat samotnou podstatu materiálního právního státu** (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Pokud by jedna z těchto podmínek realizace přenosu pravomocí nebyla naplněna, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnitrostátní orgány České republiky, přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (čl. 83 Ústavy). **Podstatné náležitosti demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy leží dokonce i mimo dispozice samotného ústavodárce**. Pokud by proto výkon delegovaných pravomocí byl orgány EU realizován způsobem regresivním vůči dosavadnímu pojetí podstatných náležitostí demokratického právního státu nebo ochrany lidských práv, jednalo by se o realizaci v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, která by si vyžadovala opětovné převzetí těchto pravomocí národními vnitrostátními orgány. Jinak řečeno **realizace přenesených pravomocí EU v rozporu s ústavním pořádkem** by vedlo k jejich **opětovnému převzetí ze strany České republiky**.

1.2 Nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (*Evropský zatýkací rozkaz)*

Ústavní soud ČR v této věci – na rozdíl od nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 50/04 – rozhodoval o **transpozici tzv. rámcového rozhodnutí**, tedy právního aktu tzv. třetího pilíře unijního práva, které oproti pilíři prvnímu není přímo aplikovatelné. Přesto ale Ústavní soud poukázal na rozsudek SDEU ze dne 16. 6. 2005 ve věci C-105/03 *Pupino*, podle nějž norma sice nemá přímý účinek, ale skrze princip loajality by národní soudy měly vykládat národní právo v souladu s normou byť třetího pilíře.

Předmětem přezkumu v této věci byla **konformita evropského zatýkacího rozkazu s ústavním pořádkem** (zejm. čl. 14 Listiny základních práv a svobod – dále jen „LPS"). Soud mimo jiné zdůraznil, že **je-li možný eurokonformní výklad normy, pak tento musí být upřednostněn před výkladem konfliktním**. Dále je nutné si uvědomit, že mezi členskými

státy panuje důvěra ohledně stavu lidských práv a všechny státy EU jsou zároveň signatáři Evropské úmluvy o lidských právech. Soud zde vychází i z rozsudku SDEU ze dne 11. 2. 2003 ve spojených věcech C-187/01 a C-385/01 *Gözütok a Brügge*. Z výše uvedeného lze tedy vyvodit, že minimální standard ochrany jednotlivce je v celé Evropské unii poskytován na stejné úrovni, a tedy občan České republiky nemůže být na svých právech zkrácen. V případě porušení standardu ochrany je pak možné provádění zatýkacího rozkazu pozastavit.

Ústavní soud se také vyjádřil ke **vztahu povinnosti eurokonformního výkladu a materiálního jádra Ústavy**. Zásada eurokonformního výkladu norem je omezena jen ústavním pořádkem České republiky, kdy v případě nepřekonatelnosti rozporu interpretací existuje možnost ústavní novelizace. Jedinou výjimkou z tohoto pravidla je **zásah do materiálního jádra Ústavy** chráněného čl. 9 odst. 2 Ústavy, které je **vyňato z diskrece ústavodárce**. Jeho dekonstrukce nebo oslabení ochrany je vyloučeno i **nemožností přenesení takové pravomoci na mezinárodní organizaci** podle čl. 10a, tedy i na Evropskou unii.

1.3 Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. 11. 2008 *(Lisabon I.)*

Ústavní soud ČR v rámci řízení o předběžné kontrole ústavnosti mezinárodních smluv (čl. 87 odst. 2 Ústavy) podrobil přezkumu tzv. Lisabonskou smlouvu. Na rozdíl od výše citovaných nálezů vzal jako **referenční kritérium tohoto přezkumu celý ústavní pořádek**, tedy **nikoli pouze tzv. materiální ohnisko Ústavy.** Tento svůj postup odůvodnil zejména povahou řízení o předběžné kontrole ústavnosti a také tím, že přednostní aplikace práva EU se vztahuje pouze na platné a účinné normy a těmi ustanovení Lisabonské smlouvy dosud nejsou.

Na základě své dřívější judikatury (body 111 an) a také s odkazem na judikaturu Spolkového ústavního soudu (body 116. an) poté formuloval **základní, obecná, východiska tohoto přezkumu**:

- Ústavní soud obecně uznává funkčnost institucionálního rámce EU pro zajištění kontroly rozsahu výkonu přenesených pravomocí; jeho stanovisko se však může v budoucnu změnit, pokud by se ukázalo, že je tento rámec prokazatelně nefunkční.
- Z hlediska ústavního pořádku České republiky - a v rámci něho zejména se zřetelem na materiální ohnisko Ústavy – je významný nikoli toliko vlastní text a obsah Lisabonské smlouvy, nýbrž i její budoucí konkrétní aplikace.
- Ústavní soud České republiky bude (může) – byť se zřetelem na předchozí zásady – působit jako ultima ratio a může zkoumat, zda některý akt orgánů Unie nevybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla. Ústavní soud však předpokládá, že taková situace může nastat jen v případech zcela

výjimečných; za ty by bylo možné považovat zejména opuštění hodnotové identity a již uvedené překročení rozsahu svěřených kompetencí.

V závěru citovaného nálezu pak Ústavní soud podotkl, že i nadále zůstává vrcholným ochráncem české ústavnosti, a to i proti eventuálním excesům unijních orgánů a evropského práva, což také jasně odpovídá na zpochybňovanou otázku suverenity České republiky; je-li Ústavní soud vrcholným interpretem ústavních předpisů České republiky, které mají na českém území nejvyšší právní sílu, je zřejmé, že čl. 1 odst. 1 Ústavy nemůže být porušen. Pokud by totiž evropské orgány vykládaly nebo rozvíjely právo EU takovým způsobem, který by ohrožoval základy materiálně chápané ústavnosti a podstatné náležitosti demokratického právního státu, které jsou v souladu s Ústavou chápány jako nedotknutelné (čl. 9 odst. 2 Ústavy), potom by takové právní akty nemohly být v České republice závazné. V souladu s tím hodlá český Ústavní soud přezkoumávat jako ultima ratio i to, zda se právní akty evropských orgánů drží v mezích pravomocí, které jim byly poskytnuty.

1.4 Nález sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 *(Lisabon II.)*

Jedním z argumentů navrhovatelů přezkumu ústavnosti tzv. Lisabonské smlouvy (a prohlášení nekompatibility s českým ústavním pořádkem) byl **princip přednosti unijního práva**, který podle navrhovatelů **znemožňoval Ústavnímu soudu ČR kontrolovat ústavní konformitu unijních právních aktů**. Na základě tohoto principu navrhovatelé dovozovali podřízenost ústavních soudů členských států Soudnímu dvoru EU, který jediný je oprávněn k výkladu unijních norem, a to včetně právě zkoumané smlouvy.

Ústavní soud tuto námitku odmítl s tím, že přímo odporuje závěrům plynoucím z výše citované prejudikatury, v níž dovodil, že referenčním kritériem přezkumu Lisabonské smlouvy je celý ústavní pořádek, a nikoliv pouze jeho materiální ohnisko. Jinými slovy, přednostní aplikace práva Společenství se v případě přezkumu smluv, které ještě nejsou účinné, neuplatní.

Hlavními principy vyplývajícími z judikatury Ústavního soudu ČR tedy jsou:

- úkolem Ústavního soudu ČR není autoritativně vykládat unijní právo ani bezprostředně kontrolovat jeho dodržování,
- upřednostňuje se eurokonformní výklad českých norem včetně norem ústavního práva,
- neplatí však absolutní přednost unijního práva, Ústavní soud ČR si ponechává prostor pro výklad fundamentálních principů, jako je princip demokratického právního státu či ochrana lidských práv,
- výkon pravomocí přenesených na EU nesmí vést k omezení svrchovanosti České republiky či ohrožení podstaty materiálního právního státu (materiálního jádra),

- proto si Ústavní soud ČR ponechává přezkum toho, zda některý akt orgánů EU nevybočil z pravomocí, které ČR na EU přenesla, jinými slovy Ústavní soud zde „plní úlohu hlídače na mostě“, po kterém přechází právo Evropské unie do vnitrostátního práva.

Novinkou je v posledních letech několikrát opakované konstatování, že **Listina základních práv Evropské unie je jako lidskoprávní katalog** považován Ústavním soudem za **referenční rámec přezkumu v řízení o ústavní stížnosti** (např. nálezy sp. zn. II. ÚS 78/19 ze dne 24. 1. 2020, sp. zn. I. ÚS 945/20 ze dne 16. 12. 2020, sp. zn. II. ÚS 1854/20 ze dne 18. 10. 2021). V nálezu sp. zn. II. ÚS 1854/20 (bod 43) k tomu mimo jiné uvedl: „Jelikož má podústavní právní úprava upravující situaci stěžovatele svůj původ v unijním právu, je pro její správnou interpretaci a aplikaci relevantní judikatura Soudního dvora, který dle čl. 19 Smlouvy o Evropské unii zajišťuje dodržování práva při výkladu a provádění Smluv. Měl-li Soudní dvůr již příležitost vyložit ve své judikatuře pojmy obsažené ve směrnici, které jsou zároveň přítomny ve vnitrostátních právních řádech, je nutno i ve vnitrostátní interpretaci a aplikaci těchto pojmů volit jejich eurokonformní výklad. Ustanovení čl. 4 Ústavy je totiž třeba vykládat ve světle čl. 1 odst. 2 Ústavy a čl. 10a Ústavy tak, že povinností soudní moci (včetně Ústavního soudu) je v rámci poskytování ochrany základním právům a svobodám dbát na dodržování závazků, které pro Českou republiku vyplývají z práva EU; zvláště významné je to v případě závazků plynoucích z Listiny základních práv Evropské unie, která je lidskoprávním katalogem a Ústavní soud ji považuje – samozřejmě za předpokladu její vlastní aplikovatelnosti podle jejího čl. 51 – za součást referenčního rámce přezkumu v řízení o ústavních stížnostech [viz nález sp. zn. I. ÚS 945/20 ze dne 16. 12. 2020, bod 33; nález sp. zn. I. ÚS 387/20 ze dne 26. 5. 2020, bod 46; či nález sp. zn. II. ÚS 78/19 ze dne 24. 1. 2020, bod 11]. Soudní moc má proto povinnost interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo eurokonformním způsobem; nečiní-li tak, dopouští se porušení práva na spravedlivý proces garantovaného v čl. 36 odst. 1 LPS (viz výše citovaný nález sp. zn. I. ÚS 615/17, bod 71; či nález sp. zn. II. ÚS 2778/19 ze dne 5. 11. 2019, bod 18 a judikatura tam citovaná).“

V té souvislosti je však třeba připomenout, že **působnost Listiny základních práv EU** je podle čl. 51 této Listiny **omezena na dvě skupiny subjektů**: *v prvé řadě* jsou to orgány, instituce a jiné subjekty Evropské unie, *v druhé řadě* pak členské státy Evropské unie, ty ale pouze v situacích, kdy uplatňují právo Evropské unie. SDEU v této souvislosti uvedl: „Pro určení, zda vnitrostátní právní úprava spadá do uplatňování unijního práva ve smyslu čl. 51 Listiny základních práv EU, je třeba kromě dalších skutečností ověřit, zda má uvedená vnitrostátní právní úprava za cíl provádět ustanovení unijního práva, jakou má tato právní úprava povahu a zda sleduje jiné cíle, než které zahrnuje unijní právo, i když může toto právo

nepřímo ovlivnit, a zda existuje zvláštní ustanovení unijního práva v této oblasti nebo způsobilé ji ovlivnit“ (rozsudek SDEU ze dne 6. 3. 2014 ve věci C-206/13 *Siragusa*, bod 25; tento rozsudek navazoval na předchozí rozsudek ze dne 26. 2. 2013 ve věci C-617/10 *Åkerberg Fransson*). Z toho vyplývá, že **soulad vnitrostátní právní úpravy, která nebyla přijata k provedení norem unijního práva**, proto **nelze posuzovat z hlediska Listiny základních práv EU**.[437]

1.5 Slovenské důchody

Nález sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. 1. 2012 (Slovenské důchody XVII - aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, závazky z mezinárodního a unijního práva)

Nejdůraznější výhrady Ústavního soudu ČR vůči aktům orgánů EU se objevují v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/12. Byl jedním z řady rozhodnutí k tzv. slovenským důchodům, sérii případů dorovnávání důchodů českým občanům, kteří během existence Československa pracovali na území pozdější Slovenské republiky. **Nejvyšší správní soud se v této věci obrátil s předběžnou otázkou na SDEU**, který ve svém rozsudku ze dne 22. 6. 2011 ve věci C-399/09 *Landtová* **ustanovení zákona vztahující se na osoby trvale žijící v Česku považoval za diskriminační a v rozporu se zásadou volného pohybu pracovníků**. **Ústavní soud ČR** tento právní názor SDEU odmítl s tím, že **nešlo o migraci pracovníků mezi státy**, ale že se jednalo o migraci v rámci jednoho (později zaniklého) státu. Předmětná situace tedy **nespadá do pravomoci Evropské unie a jejích orgánů**, neboť se jedná o ujednání mezi dvěma nástupnickými státy v podobě mezinárodní smlouvy a nikoli ujednání dvou řadových států Unie. Z tohoto důvodu Ústavní soud ČR prohlásil rozhodnutí SDEU za *ultra vires*, vybočující z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy ČR na Evropskou unii přenesla.

V tomto rozhodnutí byl Ústavním soudem ČR poprvé použit **argument ústavní identitou České republiky**, jež čerpá ze společné ústavní tradice se Slovenskou republikou, resp. z více než sedmdesátileté historie společného státu a jeho pokojného rozpadu, tj. ze zcela specifické a historicky podmíněné situace, která sama o sobě nemá v Evropě obdoby.

Ústavní soud ČR nebyl jediným ústavním soudem státu EU, který by označil postup či rozhodnutí unijního orgánů za *ultra vires.* Později tak učinil i německý *Spolkový ústavní soud* v tzv. rozhodnutí *PSPP* k nákupu dluhopisů členských státu na sekundárním trhu Evropskou

[437] Srov. Exner, J. Åkerberg Fransson oslavil první narozeniny. Známe hranice působnosti Listiny základních práv EU na vnitrostátní předpisy členských států? *Jiné právo*, 10. 3. 2014; dále viz Vikarská, Z., Jak ostré zuby má Charta základných práv EU? *Jiné právo*, 5. 5. 2014; autorka zde řeší interpretaci čl. 51 Listiny základních práv EU na případu podle rozsudku SDEU ze dne 30. 4. 2014 ve věci C-390/12 *Pfleger a další* týkajícího se gamblingu.

centrální bankou (rozsudek ze dne 5. 5. 2020 2 BvR 859/15). V nedávné době také *Ústavní tribunál Polska* v rozsudku K 3/21 ze dne 7. 10. 2021, reagujícím na unijní kritiku omezování nezávislosti polských soudů.

2 PŘEDBEŽNÁ OTÁZKA

Vycházíme-li z toho, že hlavním cílem práva je úprava společenských vztahů, základním prostředkem k jeho naplnění je zajištění správné aplikace a jednotného výkladu norem příslušného právního systému, kterým je i právo Evropské unie. Pozice unijního práva je v tomto ohledu ztížená mnohostí vrstev a obecnou objektivní různorodostí prostředí, ve kterém toto právo působí. Nezastupitelnou pozici v zajištění uvedeného cíle proto má **úzká spolupráce a dialog mezi SDEU**, který je jediný oprávněný konečně a autoritativně vykládat obsah práva EU, **a vnitrostátními soudy**, jež dominantně právo EU (přímo nebo nepřímo) aplikují.[438]

Institut předběžné otázky je upraven v čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské Unie (SFEU). Podle tohoto ustanovení je kterýkoli soud členského státu, vyvstane-li před v řízení před ním otázka výkladu primárního nebo sekundárního práva EU, jejíž vyřešení je nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat SDEU o rozhodnutí o této otázce. Vyvstane-li taková otázka u soudu, jehož rozhodnutí nelze napadnout vnitrostátními opravnými prostředky, je tento soud povinen obrátit se na SDEU. Přestože jazykový výklad uvedeného článku 267 SFEU by mohl nasvědčovat nepodmíněnost zmíněných pravidel, SDEU takový výklad postupně ve své judikatuře oslaboval, až v rozsudku ze dne 6. 10. 1982 ve věci C-283/81 *CILFIT v. Ministero della Sanità* vymezil **tři výjimky, kdy se vnitrostátní soudy nemusí obracet na SDEU**:

1. otázka výkladu práva EU, která při řešení případu vyvstala, není pro případ relevantní,
2. o předmětné otázce výkladu práva EU již SDEU rozhodl (*acte éclairé*) a
3. správné použití práva EU je bez jakýchkoli pochybností zřejmé (*acte clair*) – srov. k tomu nález ze dne 11. 9. 2018 sp. zn. II. ÚS 3432/17, podle kterého v případě, že obecný soud, proti jehož rozhodnutí není k dispozici opravný prostředek, nemá rozumné pochybnosti o výkladu ustanovení unijního práva, není povinen podat předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU ani tehdy, kdy se jeho výklad unijního práva liší od výkladu soudů nižších stupňů ve stejné věci. Pokud své rozhodnutí v tomto smyslu řádně odůvodní, neporušuje právo účastníka na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 LPS ani jeho právo na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 LPS. Při přezkumu *acte clair* Ústavní soud dodatečně

[438] Kmec, J. In: Kühn, Z., Kratochvíl, J., Kmec, J., Kosař, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář.* Praha: Leges, 2022, s. 1348.

ještě vymezil kritérium závažnosti řešené právní otázky – pokud problém posuzovaný obecným soudem nemá větší důležitost pro jednotu, soudržnost a vývoj unijního práva, není zde důvod zatěžovat SDEU takovou otázkou (viz usnesení sp. zn. III. ÚS 3689/12 a IV. ÚS 1861/15).

Podle ustálené judikatury Ústavního soudu ČR je **způsob aplikace unijního práva** jako bezprostředně použitelného (a rovněž případná „neaplikace“ národních předpisů, které jsou s unijní úpravou v rozporu) primárně **v kompetenci obecných soudů**. Ty mají v případě pochybností možnost, případně i povinnost obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie (dále „SDEU“) s předběžnou otázkou podle čl. 267 Smlouvy o fungování EU.

Porušení povinnosti posoudit tvrzený rozpor národní úpravy s právem EU či **položit předběžnou otázku SDEU**, která je obecným soudům uložena unijním právem, může znamenat **porušení práva na soudní ochranu** (čl. 36 odst. 1 LPS) či **zákonného soudce** (čl. 38 odst. 1 LPS). Jednání soudu poslední instance aplikujícího normy unijního práva, který zcela opomene zvážit, zda by měl položit předběžnou otázku, a její nepoložení řádně neodůvodní včetně posouzení výjimek, které vypracoval ve své judikatuře SDEU, je protiústavním projevem svévole. Ústavní soud ČR zdůrazňuje, že standard odůvodnění obecných soudů se v zásadě posuzuje s ohledem na tzv. CILFIT výjimky podle judikatury SDEU.

Ústavní soud ČR na základě uvedených výjimek dále specifikoval **kritéria, jež je obecný soud povinen při nepoložení předběžné otázky zohlednit**, aby mohlo jeho rozhodnutí v tomto směru při ústavním přezkumu obstát:

1. obecný soud má dostatečně odůvodnit, proč nepoložil předběžnou otázku, ačkoliv to účastník navrhoval;
2. obecný soud se nesmí úmyslně odchýlit od ustáleného výkladu práva EU, který již SDEU v souvislosti s jinou předběžnou otázkou učinil;
3. obecný soud nesmí vykládat či uplatňovat unijní právo svévolným či neudržitelným způsobem;
4. obecným soudem posuzovaná záležitost nemá být bezvýznamná z hlediska jednoty, soudržnosti a vývoje práva EU.

Tento přístup později judikatura dále upřesňovala:

- jestliže rozhodnutí odvolacího soudu spočívá v otázce hmotného či procesního práva, při jejímž řešení se **odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe SDEU**, je tím založena přípustnost dovolání dle § 237 občanského soudního řádu, a odmítne-li přesto Nejvyšší soud takové dovolání jako nepřípustné, dopouští se tím **porušení ústavně zaručeného základního práva dovolatele na soudní ochranu** (čl. 36 odst. 1 LPS),

- **právo na soudní ochranu není porušeno**, nepředloží-li Nejvyšší soud Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku týkající se merita věci, shledá-li, že je dovolání vadné či nepřípustné podle pravidel občanského soudního řádu bez ohledu na případnou odpověď SDEU.

Z pohledu Ústavního práva mohou být především **problematické následující dvě situace** (viz nález ze dne 11. 6. 2018 sp. zn. I. ÚS 1434/17, body 72-73; obdobně též nález ze dne 11. 9. 2018 sp. zn. II. ÚS 3432/17, bod 28):

1. Ústavně relevantním zásahem do práva účastníka na spravedlivý proces budou zejména situace, jestliže **účastník navrhl v řízení před obecnými soudy položení předběžné otázky SDEU**, ale příslušný obecný soud se s jeho návrhem nevypořádal, anebo se s ním sice vypořádal, avšak odůvodnění jeho rozhodnutí by bylo nesrozumitelné či zcela neudržitelné, což zakládá protiústavnost takového rozhodnutí (srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 74/06 a II. ÚS 2504/10 či usnesení sp. zn. IV. ÚS 2435/07); podobně je tomu v případě pouhého konstatování, že **výklad práva EU považuje za zřejmý**, ale účastník takovému konstatování oponuje (nález sp. zn. II. ÚS 1009/08, bod 22). Naproti tomu však platí, že pouhé tvrzení účastníka, že vyvstala potřeba položení předběžné otázky, samo o sobě nestačí k tomu, aby byla založena povinnost ve smyslu čl. 267 odst. 3 SFEU (viz usnesení sp. zn. I. ÚS 1324/08 a další).
2. Porušením procesních práv zaručených českou Listinou základních práv a svobod podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 1, by byl i takový postup soudu poslední instance, který by **svévolně nepoložil předběžnou otázku**, tedy v rozporu s principem právního státu (viz nález sp. zn. II. ÚS 1009/07; dále viz usnesení sp. zn. IV. ÚS 154/08 a II. ÚS 2463/12). Za takový svévolný postup je třeba považovat, jestliže a) rozhodující soud posledního stupně předběžnou otázku nepoložil, ač měl sám pochybnosti ohledně správného výkladu unijního práva, b) rozhodující soud se úmyslně odchýlil od ustáleného výkladu dané otázky podaného SDEU, aniž by zahájil řízení o předběžné otázce, c) neexistovala ustálená judikatury SDEU k dané otázce nebo tato judikatura nepokrývala celou problematiku, a obecný soud překročil míru svého uvážení a vyložil unijní právo bez položení předběžné otázky, ačkoli bylo třeba jednoznačně upřednostnit jiný názor na výklad či platnost unijního práva (srov. nález sp. zn. II. ÚS 1009/08, bod 23, usnesení sp. zn. III. ÚS 3400/12; v oblasti práva cestujících na náhradu za zpoždění letu způsobeného

technickou závadou nebo střetem letounu s ptákem viz nálezy sp. zn. III. ÚS 2782/14, III. ÚS 3808/14, II. ÚS 2390/15 či III. ÚS 2857/15).[439]

Sám Ústavní soud ČR doposud žádnou předběžnou otázku SDEU nepoložil.

K tomu je možno uvést zajímavý plenární **nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (*Církevní restituce)***, v němž k návrhu na předložení předběžné otázky SDEU, zda registrované církve a náboženské společnosti a církevní právnické osoby jsou podnikem ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též jen „SFEU"), Ústavní soud konstatoval, že tato otázka je mimo sféru přezkumu ústavnosti zákona č. 428/2012 Sb., zvláště přezkumu procedury přijetí zákona v intencích, zda se jednalo o přijetí zákona ústavně předepsaným způsobem. Zopakoval svůj postoj ke vztahu evropského práva a českého ústavního pořádku, podle kterého **unijní právo nemůže být referenčním kritériem posuzování ústavnosti vnitrostátního předpisu**. Podle Ústavního soudu abstraktní přezkum ústavnosti není podmíněn výkladem evropského práva ze strany SDEU. **Evropské právo** při respektu k jeho zásadnímu formálnímu či neformálnímu vlivu na činnost Ústavního soudu, **není součástí ústavního pořádku**, tedy ani referenčním měřítkem ústavnosti.

Nad rámec uvedeného Ústavní soud nepoložení předběžné otázky zdůvodnil tím, že majetkové vyrovnání mezi státem a církvemi spočívá na skutečnostech založených dlouho před vstupem České republiky do Evropské unie, a navíc se účinky přezkoumávaného zákona zcela míjí s účelem regulace veřejných podpor podle evropského práva. Otázka daňové úpravy (k níž byly při ústním jednání citovány rozsudky SDEU) související s majetkovým vyrovnáním pak nebyla předmětem věcného přezkumu ze strany Ústavního soudu. Dále se věcně opřel o čl. 17 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, podle kterého *„Unie uznává postavení, které podle vnitrostátního práva mají církve a náboženská sdružení či společenství v členských státech, a nedotýká se jej"*.

Tři soudci ovšem podali do této části odůvodnění **odlišná stanoviska**. Soudce Jaroslav Fenyk ke zdrženlivosti Ústavního soudu ve vztahu k institutu předběžné otázky inspirované německým Spolkovým ústavním soudem uvedl: *„Je otázkou, nakolik je vhodné, aby český Ústavní soud kopíroval stanoviska ústavního soudu jiného státu, který není oficiálně uznávanou soudní autoritou."* V daném případě by podle něj otázka byla ryze procesní povahy a byla by posouzena v rámci primárního práva. Připomněl přístup Ústavního soudu, který se nezbavil do budoucna možnosti předložit v jednotlivých typech řízení věc k posouzení SDEU.

[439] Srov. Kmec, J. In: Kühn, Z., Kratochvíl, J., Kmec, J., Kosař, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář.* Praha: Leges, 2022, s. 1348.

Lucemburský soud by podle něj nepochybně předběžnou otázku položenou českým Ústavním soudem přijal a zodpověděl. Ústavní soud totiž naplňuje znaky, které jsou SDEU vyžadovány.

Ústavnímu soudu nebyl vládou předložen důkaz o tom, že by vláda nebo zákonodárce provedly notifikaci záměru poskytnout státní podporu církvím a náboženským společnostem Evropské komisi podle článku 108 SFEU. Toto opomenutí podle soudce Jaroslava Fenyka mohlo zakládat porušení unijního práva a ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy mohlo jít o protiústavní postup orgánů moci výkonné a zákonodárné České republiky při přípravě a přijímání zákona a o porušení mezinárodního závazku zakotveného v článku 1 odst. 2 Ústavy České republiky. Ústavní soud proto podle soudce Fenyka měl před zahájením přezkumu návrhu na zrušení zákona položit SDEU předběžnou otázku, zda Komise Evropské unie měla být vládou České republiky způsobem uvedeným v čl. 108 SFEU informována o záměru přijmout právní úpravu a v jejím rámci umožnit čerpání státní podpory církvím a náboženským společnostem.

Soudce Vojen Güttler také měl za to, že Ústavní soud měl položit předběžnou otázku, byť jinak, než skupina senátorů navrhovala. Upozornil, že Komise EU zkoumá průběžně režimy podpor členských států Evropské unie, takže musí být včas informována o záměru států podporu poskytnout. To Česká republika neučinila. Proto považoval za jisté riziko, že i Ústavní soud zůstal v tomto směru nečinný.

Předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský navrhoval alternativně uplatnit dotaz se žádostí o posouzení slučitelnosti přímo na Evropské komisi, anebo položit předběžnou otázku SDEU. Tyto kroky byl podle jeho názoru povinen Ústavní soud učinit dříve, než přikročil k přezkumu, anebo měl alespoň celou příslušnou hlavu zrušit s tím, že tak musí učinit vláda České republiky před případným novým předložením návrhu zákona o finančním vypořádání. Porušením předepsaného postupu podle SFEU došlo podle předsedy Ústavního soudu k porušení povinnosti České republiky dodržovat mezinárodní závazky podle čl. 1 odst. 2 Ústavy a uvedená část zákona měla být zrušena.

3 ZÁVĚŘ

Ústavní soud České republiky respektuje, že Česká republika jako členský stát Evropské unie je povinen dodržovat právo Evropské unie (unijní právo), které však není referenčním hlediskem při jeho rozhodování, neboť tím je ústavní pořádek a unijní právo není jeho součástí. Naproti tomu podle recentní judikatury Ústavního soudu je **Listina základních práv Evropské unie** jako lidskoprávní katalog považována, jak již bylo shora uvedeno Ústavním soudem za **referenční rámec přezkumu v řízení o ústavní stížnosti** (např. nálezy sp. zn. II. ÚS 78/19 ze dne 24. 1. 2020, sp. zn. I. ÚS 945/20 ze dne 16. 12. 2020, sp. zn. II. ÚS 1854/20 ze dne 18. 10.

2021). Při jejím používání však platí **zásada subsidiarity**, podle níž Listina základních práv EU nemůže omezovat základní práva a svobody vyplývající z ústavního pořádku České republiky. Jinými slovy, tam kde má tato Listina nižší standard ochrany uplatní se lidskoprávní úprava podle českého ústavního pořádku. Navíc Listina základních práv EU se vztahuje jen na rozhodování ve věcech, v nichž se uplatňují konkrétní ustanovení unijního práva. To vyplývá z **principu přenesení**, podle kterého Evropská unie jedná a může působit jen v rámci pravomocí, které ji členské státy svěřily, resp. ji na ní přenesly. To je důsledek i **zásady proporcionality**, na základě níž Evropská unie nesmí překročit oprávnění, která jí byla svěřena členskými státy. Přitom však nelze přehlédnout, že o rozsahu takových oprávnění rozhoduje Soudní dvůr EU, který ho vykládá velmi široce, když vymezuje pravomoci EU a hranice mezi pravomocemi EU a členskými státy.[440]

Problémem tedy je, že v rámci rozhodování Ústavního soudu v tomto směru **existují tři režimy ochrany základních lidských práv a svobod**:

- Ústava, Listina základních práv a svobod a další ústavní zákony spadající pod pojem ústavního pořádku (§ 112 odst. 1 Ústavy ČR),[441]
- Evropské smlouvy o Evropské unii,
- Listina základních práv Evropské unie.

Zatímco ústavní pořádek ČR vykládá Ústavní soud České republiky, unijní právo včetně základních smluv a Listiny základních práv EU vykládá Soudní dvůr Evropské unie, což logicky generuje **konflikty v systému základních práv a svobod v Evropské unii i v členských státech** při respektování unijního práva a paralelního uplatňování lidských práv a základních svobod v členských státech. V této souvislosti je třeba připomenout, že princip nadřazenosti práva Evropské unie je třeba chápat horizontálně a nikoli vertikálně.

Soudní dvůr Evropské unie se na základě čl. 2 Smlouvy o Evropské unii stal v podstatě Ústavním soudem EU, který uplatňuje nadřazenost unijního práva nad právem členských států. V rozsudku ze dne 21. 12. 2021 ve spojených věcech C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19 *Euro Box Promotion a další* SDEU dovodil, že závazná síla rozsudku Ústavního soudu členského státu EU nesmí bránit uplatnění práva EU, a proto obecné soudy členského státu EU rozhodující po takovém rozhodnutí mohou přezkoumat právní názor v něm uvedený

---

[440] Tyto otázky byly také diskutovány na nedávné **mezinárodní konferenci EUnited in diversity III „The Role of Constitutional Justice in the EU Common Legal Order“** konané v Sofii (Bulharsko) ve dne 3 až 5. září 2025 za účasti prezidenta a soudců Soudního dvora EU a mnoha předsedů a soudců Ústavních soudů členských států EU.

[441] Srov. Baroš, J., Pospíšil, I. In: Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 1110 až 1134.

pomocí položení předběžné otázky SDEU. Tím je založena možnost „zneužití předběžné otázky“.

Ačkoliv se všichni aktéři v minulosti snažili počínat si v těchto situacích velmi opatrně, **nevyhnuly se ústavní soudy** (včetně českého Ústavního soudu) **a SDEU konfliktům** nad odlišnou podstatou koncentrovaného a rozptýleného přezkumu norem. Např. v rozsudku ze dne 19. 11. 2009 ve věci C-314/08 *Filipiak* SDEU negoval časové důsledky předchozího rozhodnutí polského Ústavního soudu, který zpochybněnou domácí právní úpravu z hlediska unijního práva sám zrušil, aby vytvořil polskému zákonodárci prostor pro přijetí nové právní úpravy. SDEU však na základě předložené předběžné otázky dospěl k závěru, že rozhodná nová právní úprava je opět v rozporu s unijním právem a rozhodl, že bez ohledu na důsledky rozhodnutí Ústavního soudu nesmí být okamžitě použita.

Specifická situace nastala u Francie a Belgie, které přijaly zákony ukládající obecným soudům obracet se s návrhem na přezkum nejprve k domácímu ústavnímu soudu. Např. podle francouzské právní úpravy (organický zákon č. 2009–1523 ze dne 10. 12. 2009) byla zavedena tzv. přednostní otázka ústavnosti, ve smyslu níž jsou obecné soudy povinny se obrátit s návrhem na přezkum nejprve na francouzskou Ústavní radu (*Conseil constitutionnel*). Následně sice v rozsudku ze dne 22. 6. 2010 ve spojených věcech C-188/10 a C-189/10 *Melki a Abdeli* se sice SDEU vyhnul otevřenému střetu, když do značné míry rozporuplně uvedl, že institut přednostního návrhu na přezkum ústavnosti není v rozporu s povinností soudu předkládat předběžnou otázku SDEU, pokud nevylučuje, aby obecný soud mohl kdykoliv v průběhu řízení položit předběžnou otázku SDEU. Ale ani toto „šalamounské řešení“ nemělo dlouhého trvání, když v další judikatuře Soudní dvůr tuto možnost v podstatě popřel, neboť opakovaně trval na tom, že v případě střetu názorů mezi ním a Ústavním soudem členského státu má přednost jeho vlastní názor, a to dokonce i když jde o výklad základních práv a svobod. To se projevilo např. v případu *Analecto Cordero Alonso* (rozsudek SDEU ze dne 7. 9. 2006 ve věci C-81/05 *Cordero Alonso*), v němž španělský obecný soud položil předběžnou otázku týkající se rovnosti, neboť měl za to, že výklad podaný španělským Ústavním soudem se odlišuje od výkladu SDEU. Soudní dvůr EU v tomto rozsudku výslovně uvedl, že jeho výklad rovnosti převáží nad výkladem zastávaným španělským Ústavním soudem.[442] Shodou okolností opět při výkladu rovnosti tomu bylo obdobně, byť poněkud vstřícněji k českému Ústavnímu soudu, i v shora uvedeném případě *Landtová* (rozsudek SDEU ze dne 22. 6. 2011 ve věci C-399/09

[442] Srov. Baroš, J., Pospíšil, I. In: Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 1126.

Landtová), anebo v případě *Křižan* (rozsudek SDEU ze dne 15. 1. 2013 ve věci C-416/10 *Križan a další*) vůči slovenskému Ústavnímu soudu.

Z toho vyplývá, že je třeba **posilovat skutečný dialog Ústavních soudů se Soudním dvorem EU**. Při tom je však třeba si uvědomit, že styl rozhodnutí SDEU je monologický, často neobsahuje náležité odůvodnění, v důsledku čehož jsou více citována stanoviska generálního advokáta (samozřejmě zásadně jen v případech, v nichž se SDEU s ním v podstatě ztotožní) než vlastní odůvodnění rozsudku SDEU. Pravomoc EU je navíc i v důsledku rozhodování SDEU neuchopitelná a bezbřehá. V tomto směru je možno poukázat z hlediska **zákazu diskriminace** např. na rozsudek SDEU ze dne 3. 12. 2020 ve věci C-311/19 *BONVER WIN* (navazující na předložení předběžné otázky SDEU usnesením českého Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 5 As 177/2016-61), v němž uvedl: „Článek 56 SFEU[443] musí být vykládán v tom smyslu, že se použije na situaci společnosti usazené v jednom členském státě, která pozbyla povolení k provozování hazardních her poté, co v tomto členském státě vstoupil v účinnost právní předpis určující místa, na nichž mohou být provozovány takové hry, a použitelný bez rozdílu na všechny poskytovatele provozující svou činnost na území tohoto členského státu bez ohledu na to, zda poskytují služby tuzemským státním příslušníkům nebo státním příslušníkům ostatních členských států, když část jejích zákazníků pochází z jiného členského státu, než ve kterém je usazena.“[444] K tomu je třeba dodat, že může jít dokonce jen o jednoho zákazníka, neboť z ustálené judikatury konkrétně vyplývá, že svobody upravené v tomto článku se lze dovolávat jak v situacích, kdy existuje jen jeden jediný příjemce služeb (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. 2. 1989 ve věci C-186/87 *Cowan v. Trésor public*, body 15 a 20), tak v situacích, kdy existuje neurčitý počet příjemců služeb využívajících neurčité množství služeb poskytovaných poskytovatelem usazeným v jiném členském státě (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. 5. 1995 ve věci C-384/93 *Alpine Investments v. Minister van Financiën*, bod 22, jakož i ze dne 6. 11. 2003 ve věci C-243/01 *Gambelli a další*, body 54 a 55). Jinými slovy **zabloudí-li, byť i jen jeden občan EU do kasina v obci, která uplatnila zákaz kasin plošně**, vztahuje se podle judikatury SDEU na takový případ **unijní právo**. Ustanovení Smlouvy o fungování EU v oblasti volného pohybu služeb se totiž nepoužijí jen na

[443] Ve smyslu čl. 56 Smlouvy o fungování EU jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb.
[444] Z ustálené judikatury Soudního dvora EU je totiž zřejmé, že ustanovení o volném pohybu služeb přiznávají práva jak poskytovatelům přeshraničních služeb, tak jejich příjemcům (viz v tomto smyslu rozsudky SDEU ze dne 31. 1. 1984 ve spojených věcech 286/82 a 26/83 *Luisi a Carbone v. Ministero dello Tesoro*, bod 16, ze dne 26. 10. 1999 ve věci C-294/97 *Eurowings Luftverkehr*, body 33 a 34, a ze dne 6. 11. 2003 ve věci C-243/01 *Gambelli a další*, bod 55).

situaci, jejichž všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. 11. 2016 ve věci C-268/15 *Ullens de Schooten*, bod 47 a citovaná judikatura).

Přesto je však třeba **v dialogu se Soudním dvorem EU pokračovat**, neboť jen to může vést k **vymezení vzájemného respektu a hledání společných cest v rámci EU**, byť to někdy vypadá ze strany Ústavních soudů členských států jako „klepání na nebeskou bránu".

Použitá literatura:

- BAHÝĽOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha: Linde, 2010.
- EXNER, J. Åkerberg Fransson oslavil první narozeniny. Známe hranice působnosti Listiny základních práv EU na vnitrostátní předpisy členských států? *Jiné právo*, 10. 3. 2014.
- HUSSEINI, F. - BARTOŇ, M. - KOKEŠ, M. - KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2021.
- KÜHN, Z. – KRATOCHVÍL, J. - KMEC, J. – KOSAŘ, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář.* Praha: Leges, 2022.
- RYCHETSKY, P. - LANGÁŠEK, T. HERC, T. – MLSNA, P. a kol.: *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015.
- SLÁDEČEK, V. - MIKULE, V. – SUCHÁNEK, R. – SZLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- TICHÝ, L. – ARNOLD, R. - SVOBODA, P. – ZEMÁNEK, J. – KRÁL, R .:. *Evropské právo.* 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006.
- VIKARSKÁ, Z., Jak ostré zuby má Charta základných práv EU? *Jiné právo*, 5. 5. 2014

Kontaktní údaje:

prof. JUDr. Pavel Šámal, Ph.D., dr. h. c.
e-mail: pavel.samal@usoud.cz
Ústavní soud České republiky
Joštova 8
660 83 Brno
Česká republika

JAK DEFINOVAT VZTAH ÚSTAVNÍCH NOREM A PRÁVA EVROPSKÉ UNIE, ANEB MOŽNÁ LIMITACE PRINCIPU PŘEDNOSTI

prof. et doc. (mult.) JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.

Metropolitní univerzita v Praze

Abstract: The article is based on the hypothesis that the principle of the primacy of European (initially as community) law was introduced more than 60 years ago, while the many years of expansion of European Union law now pose the current question of its necessary reinterpretation. The normative inhomogeneity of the so-called secondary EU law, produced primarily by its executive bodies, can enter legal relations based on the exclusivity of the content of constitutional norms. The constitutional regulation of a fundamentally sovereign member state may thus necessitate the restriction of the principle of the primacy of European law in specific normative situations. And it is the constitutional courts of the member states, as protectors of constitutionality, that are called upon to protect their state sovereignty, including the normative, parliamentary one. The resulting question is, based on what special constitutional powers they could do so and with what expected effect. Thus, the question of de constitutione ferenda by introducing a new constitutional power can also be inferred for the Czech Republic.

Abstrakt: Článek vychází z hypotézy, podle níž princip přednosti evropského (zprvu jako komunitárního) práva byl zaveden před více než šedesáti roky, přičemž mnohaletá expanze nyní práva Evropské unie staví aktuální otázku jeho nezbytné reinterpretace. Normativní nesourodost zejména tzv. odvozeného práva EU produkovaná především jejími výkonnými orgány totiž je schopna vstupovat do právních vztahů založených exkluzivitou obsahu norem ústavních. Ústavní úprava v zásadě suverénního členského státu tak může vyvolat nutnost omezení principu přednosti evropského práva v konkrétních normativních situacích. A právě ústavní soudy členských států jsou jako ochránci ústavnosti povoláni chránit jejich státní suverenitu včetně té normativní, parlamentní. Je výslednou otázkou, na základě, jaké zvláštní ústavní pravomoci by tak mohly činit a s jakým předpokládaným efektem. Lze tak pro Českou republiku dovodit i otázku de constitutione ferenda zavedením nové ústavní pravomoci.

Keywords: principle of primacy, European law, secondary law of the European Union, constitutional norm, normative sovereignty of the state, protection of constitutionality, reinterpretation of the principle of primacy

Klíčová slova: princip přednosti, evropské právo, odvozené právo Evropské unie, ústavní norma, normativní suverenita státu, ochrana ústavnosti, reinterpretace principu přednosti

1 ÚVODEM HYPOTETICKÉ VYMEZENÍ PŘÍSTUPU K ŘEŠENÍ

V přístupu k řešení zadání v titulu příspěvku vycházíme z několika tradičních ústavněprávních předpokladů. Předně, (1) klíčové právní postavení v národním právním řádu má ústava a v ní obsažené právní normy.[445] Dále, (2) ústava je politickosprávním vyjádřením suverenity státu, což se projevuje ve všech třech tradičních znacích státnosti, tedy v konceptu svrchované státní moci, v jí produkovaném právním řádu, jakož i v suverenitě obyvatelstva vycházejí z legitimity státních občanů. A právě ústava ve formě norem stanoví podmínky, za kterých se mezinárodní právo, resp. evropské právo stává součástí vnitrostátního práva a v jakém rozsahu se tak děje.[446] Vývoj Evropské unie, jejího právního řádu, vrcholné unijní politiky navíc dospěly do určité situace *quasifederalizace,* která je schopna modifikovat (až ohrožovat) ústavněprávní suverenitu členských států.[447] Stavíme tak klíčovou hypotézu tohoto pojednání v tom smyslu, že ústavní normy aktuálně plní stěžejní úlohu v garanci zejména normativní suverenity národní ústavnosti, přičemž mimořádné důležitosti tak získává kreativní jurisdikce ústavních soudů. Je tak třeba redefinovat, respektive aktualizovat interpretaci, „zakonzervovaný" princip přednosti unijního práva v jeho verzi Evropského soudního dvora šedesátých let.

2 EVROPSKÁ UNIE JAKO NOVÁ NADSTÁTNÍ SUVERENITA?

Evropská unie je zvláštní mezinárodněprávní a evropskou regionální organizací vymykající se řadě kritérií mezinárodního práva. Jedním z prvků jejího nadstátního charakteru, je vlastní právní řád tvořený mezinárodním smluvním základem (tzv. Lisabonská smlouva)

[445] K sounáležitosti suverenity státu s ústavností srov. autor in: Klíma, K. *Ústavní právo srovnávací*. Praha: Leges, 2025, s. 65 a násl.
[446] Jak konstatuje A. Bröstl, srov. in: BRÖSTL, A. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s.100 a násl.
[447] Srov. autor v kapitolách „Evropský ústavněprávní polycentrismus", resp. „Ústavněprávní aspekty Evropské unie", in: *Ústavní právo srovnávací*, …, 2025, tamtéž, s.395 a násl., resp. s. 419 a násl.

a právo z ní odvozené, produkované orgány EU. Zvláštnosti přímého a nepřímého působení tohoto práva ve vztahu ke členským státům EU, představují průnik tohoto práva do státního a právního režimu členských států. Smluvní koncept rozdělení působnosti v EU je založen na smluvním přenosu některých funkcí veřejné správy na orgány EU. Tyto funkce společného veřejného zájmu tedy realizují orgány institucionálního rámce a ve členských státech zprostředkovávají především jejich vlády. Tento právní vliv se ve členských státech setkává s ústavněprávní suverenitou a její zásadní nedělitelností. Projevuje se zejména v ústavní exkluzivitě národních parlamentů a jim odpovědné vládní a ministerské moci. Je proto předmětem řešení v tomto článku zkoumání zvláštností vztahu právní moci Evropské unie a zásadní normotvorné suverenity členských států, které však smluvní nadřazenost Unijního práva uznávají, stejně jako jeho přímé působení na svém území.

V evropské současnosti je zřejmé, že většina států Evropy, a jsou to právě členské státy Evropské unie, které dospěly v rámci jejího mocenského systému do takového stupně státoprávní koherence, že již dlouhou dobu lze hovořit o mocenském systému *nadstátního* charakteru. Čili, je irelevantní se spekulativně dohadovat, jestli jde ještě převážně o mezinárodní organizaci, konfederaci nebo dokonce útvar spíše federativní. Podobně již nevede k řešení vyvolávání kontinuálního strachu o ztrátu suverenity jednotlivých států nebo jejího omezování. Zejména totiž moderní chápání suverenity, která v kontextu se členstvím v Evropské unii může mít i dobové, turbulentní a akcelerující politické souvislosti, však jako prejudiciální otázku k řešení vztahu právních suverenit vyžaduje posoudit tento vertikální vztah dvou (nepochybně) vertikálně spojených veřejnoprávních systémů. Obvyklé instrumentárium vědy mezinárodního práva již určitě nepostačuje a bereme-li jako přístupové východisko právě vertikální návaznost systémů moci a veřejné správy členských států a mocenského systému Evropské unie, pak věda ústavního práva srovnávacího opřená o její institucionální instrumentárium určitá řešení nabízí. Užíváme zde tedy metodu institucionální indukce teoretického portfolia ústavního práva, což se dá aplikovat především v posouzení aktuálního konstruktu vertikální *dělby moci* Evropské unie. Hypoteticky tak postupně dospíváme k tvrzení, že k určité *konstitucionalizaci* institucionálních vztahů v rámci Evropské unie došlo.[448]

Tzv. Lisabonská smlouva v kompozici tří svého druhu mezinárodních smluv založila, respektive změnila, či rozvinula charakter Evropské unie do podoby zvláštního nadstátního mocenského systému. Tento systém se značně vymyká obvyklé mezinárodní organizaci jako

[448] K tomu autor poprvé již ve článku: „European Constitutional Law“, in: *Czech Yearbook of International Law, Volume,* I. New York: Iuris Publishing, 2010, s. 127 a násl.

multilaterálního paktu v řadě kritérií. Nejen z mezinárodněprávního ale i ústavněprávního kritéria trváme na premise, podle níž si státy zachovávají ústavněprávní suverenitu.[449] Tato suverenita je ústavně založena a deklarována, a projevuje se v exkluzivitě ústavodárné, zákonodárné a také soudní. Když vyjdeme z takové hypotézy, podle níž ústavně založená suverenita je nedělitelná, pak je třeba zkoumat, jak se v konotaci s mocenskou realitou Evropské unie ve členských státech chová moc zákonodárná, výkonná a taktéž soudní. Totiž, v realitě rozhodovací činnosti orgánů Evropské unie mohou být i tyto moci různorodě ovlivňovány přímou závazností rozhodnutí orgánů EU.

V oblasti mezinárodního práva zcela výjimečnou skutečností je zejména ta okolnost, že Unie má „vlastní" právní řád, což je „učebnicově" považováno za fenomén neobvyklý v rámci mezinárodního práva veřejného.[450] Vše vychází z té smluvní reality, podle níž zvláštní mocenský „institucionální rámec" Unie kombinuje normativní rozhodování „dekretálního", exekutivně „nařizovacího" charakteru, se souběžnou precedenční kreativitou Soudního dvora Evropské unie (dále jen SDEU).[451] To se bezprostředně projevuje v tomu odpovídající heterogenní normativní pravomoci Evropské unie, jež je schopna takto ovlivňovat všechny typy mocí členských států. Přitom neexistuje jednota právních zdrojů, a i když jsou některé normy přijímány v součinnosti často dvou orgánů EU, může dojít i ve vztahu k určité jedním z orgánů vydané normě ke střetu těchto orgánů vrcholící žalobou k SDEU.[452]

3 VÝCHOZÍ KLASIFIKACE ZDROJŮ PRÁVA EVROPSKÉ UNIE A MOŽNÁ JEJICH CHARAKTERISTIKA

Právo Evropské unie je sice možné z vývoje integrace jakož i ze současné jeho smluvní „lisabonské" úpravy zřetelně dedukovat, ale je obtížné najít jednotící kritéria, která by byla schopna dovodit určitou normativní logiku jednotlivých právních aktů. V tom smyslu se držíme naší ustálené charakteristiky,[453] přičemž vyjímáme ty zdroje, o nichž není v literatuře pochyb.

---

[449] K tomu autor blíže v kapitole „Ústavněprávní aspekty evropské integrace", in: KLÍMA, K. *Ústavní právo srovnávací.* Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 164 a násl.

[450] Již ze samotných názvů Unijních předpisů jako jsou „nařízení" či „směrnice" se dá dovodit, že jde o právní akty terminologicky typického vnitrostátní charakteru. Navíc, precedenční a přímo závazná rozhodnutí Soudního dvora EU sice mají v charakteru některých žalob mezinárodně právní aspekty, ale v jeho judikatuře převažují často spory kompetenčního charakteru.

[451] Pojem „dekretální" dovozujeme ze souvislostí obvyklého nařizovacího pojetí vnitrostátních aktů moci vládní a ministerské, typických pro veřejnosprávní administrativu, která provádí a konkretizuje prvotní legislativu orgánů parlamentních.

[452] Základem tohoto sporu je často odlišný veřejnoprávní charakter instituce institucionálního rámce a tím také i odlišná legitimita politických zájmů, které orgány reprezentují. To se může prezentovat na potenciální konkurenci zejména institucí jako jsou Rada EU a Evropská komise.

[453] Srov. in: KLÍMA, Karel et al. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 109 a násl.

S rizikem užití indukční metody jisté možné hierarchie v rámci systému právních předpisů EU tak tento postup dovoluje následující uspořádání: 1. primární právo, 2. sekundární právo, 3. rozhodnutí dřívějšího Evropského soudního dvora (kontinuálně trvale zavazující) a současného Soudního dvora Evropské unie (dále jen SDEU), 4. obyčeje a 5. obecné právní zásady. Primární právo jednoznačně představuje Smlouva o Evropské unii, Smlouva o fungování Evropské unie a Charta základních práv Evropské unie (včetně protokolů připojeným k oběma prvním zde jmenovaným smlouvám), přičemž se z formálního hlediska jedná o normy mezinárodního práva veřejného.[454] Mezi zvláštní prameny práva EU nutno zařadit i obecné právní zásady, které většinou vycházejí právě z judikatury ESD, respektive rozpracovávány i SDEU.

Předně je tak třeba se věnovat charakteru tzv. *Lisabonských smluv* a jejich zvláštnostem ve světle jak práva mezinárodního, tak z důvodů zejména obsahových, jakož i instrumentária práva ústavního, případně i správního či jiných veřejnoprávních odvětví. Je vcelku bez diskusí, že Lisabonské smlouvy mají v ústavním systému České republiky oporu ve článku 10 Ústavy ČR, a jako tzv. prezidentské jsou *samovykonatelné*, tedy v České republice přímo závazné. Jejich obsahová specifičnost však představuje zcela originální právo svého druhu převážně tzv. hmotné, neboť zakládá: a) systémové konstrukční zásady EU, b) vertikální rozdělení působnosti mezi EU a členské státy, c) institucionální rámec coby souhrn orgánů EU s jejich pravomocemi a působností, d) postavení a rozhodovací pravomoci SDEU, a e) deklaratorně garantovaný katalog práv a svobod, respektive i další specifické otázky.[455] Obsahová i tomu odpovídající kompozice tří „Lisabonských smluv" nás vede ke konsolidovanému přesvědčení, že smlouvy mají *quasiústavní* charakter, a vertikální kompozice systému EU i charakter *quasifederativní*.[456]

Je třeba se tedy předně zabývat vztahem smluvního (fundamentálního) práva EU a normativními deriváty v podobě typů právních předpisů EU. Vedle převážně konkretizačního, nařizovacího i orientačně směrnicového charakteru těchto předpisů lze konstatovat, že tato legislativní evoluce práva EU je originalitou tzv. *sekundárního* (derivovaného) práva, a to v podobě právních předpisů jako jsou: *1. nařízení, 2. směrnice, 3. rozhodnutí, 4. stanoviska a 5. doporučení.*[457] Tyto právní akty jsou odvozené jak z práva primárního, tak z pravomocí

[454] Nelze nepřipomenout učebnicovou notorietu vědy Mezinárodního práva veřejného, podle níž jsou mezinárodní smlouvy hlavním pramenem tohoto typu práva, přičemž smluvní státy nejsou jejich „vlastníky".
[455] Pojetí tzv. práva hmotného dovozujeme z té skutečnosti, že smlouvy nastavují (konstituují) systém mocenských vztahů. Přirozeně, i vztahy procesního charakteru do tohoto systému náležejí, jmenujme například tzv. řízení o předběžné otázce.
[456] K tomu viz argumentace autora in: *Ústavní právo srovnávací* …,2020, tamtéž, s.181 a násl.
[457] Sekundární právo je vydáváno na základě ustanovení článku 288 Smlouvy o fungování Evropské unie. K povaze a k právní charakteristice směrnic viz podrobně in: ZEMÁNEK, Jiří a kol. *Tvorba a implementace práva EU z pohledu vnitrostátního*. Metropolitní univerzita Praha, 2012, s. 193 a násl.

orgánů EU v oblastech působností EU na Unii členskými státy přenesené. Normotvornou činností jsou takto zmocněny k výkonu svých pravomocí Rada EU, Evropský parlament a Evropská komise. Sekundární prameny nejsou jednotné jak co do způsobů jejich přijímání,[458] tak co do závaznosti, jakož i co do možných adresátů (viz níže).

Právně významná charakteristika jednotlivých typů právních předpisů:

Ad 1) *Nařízení* mají jako právní akty obecnou působnost a závaznost v celém rozsahu a přímý účinek a použitelnost ve všech členských státech. Upravují konkrétní situace pro abstraktní adresáty na celém území EU, Zakládají práva a povinnosti adresátů v právních řádech členských států, přičemž se nevyžaduje ani jejich „národní" publikace, ani implementace a ani interpretace členskými státy. Nařízení přijímají Rada EU společně s Evropským parlamentem (případně za jeho účasti), nebo Evropský parlament za účasti rady EU. Komise může být zmocněna k vydání prováděcího nařízení. Nařízení jsou považována za stěžejní harmonizační nástroj EU.

Ad 2) *Směrnice* se používají v oblastech kompetencí tzv. *sdílených* (čl. 4 odst. 2 SFEU), přičemž jsou závazné pouze pro členské státy (jeden, několik nebo i všechny). *Závaznost* se vztahuje na efekt, který směrnice sleduje, tedy na *výsledek*. Členské státy jsou tedy zavázány, aby formou vnitrostátních opatření směrnici promítly do svých právních řádů. Samy však sice rozhodují o volbě formy a prostředků k realizaci směrnice, ale právní realizace by měla být všeobecně závazná. Směrnice také stanoví lhůtu realizaci (obvykle 2 až 4 roky). Členský stát, který směrnici nenaplnil může čelit žalobě na nesplnění svých povinností (srov. čl. 258 až 260 SFEU).

Ad 3) *Rozhodnutí* jsou takovými právními akty EU, které řeší konkrétní případy,[459] přičemž jsou adresovány konkrétním subjektům, přičemž jsou závazná v celém svém rozsahu. Adresáty rozhodnutí mohou být členské státy, orgány EU, fyzické či právnické osoby. Jsou přijímána v legislativním postupu Radou společně s Evropským parlamentem a na návrh Komise. Zvláštním typem rozhodnutí jsou *rozsudky SDEU*, které jsou závazné doručením (viz níže).

---

[458] Z hlediska způsobů přijetí tak lze rozeznávat: a) legislativní akty (čl. 288 a 289 SFEU), které jsou přijímány buď řádným legislativním procesem podle čl. 294 SFEU, nebo zvláštním legislativní procesem jako třeba přijímání rozpočtu podle čl. 314 SFEU, b) akty delegované (čl. 290 SFEU), vydávané Komisí na základě zmocnění legislativním aktem, c) akty tzv. prováděcí (čl. 291 SFEU), které jsou vydávány většinou Radou EU. Závaznost nařízení, směrnic a rozhodnutí je podle čl. 288 SFEU upravena jak z pohledu adresáta, tak i obsahu těchto aktů, Doporučení a stanoviska jsou nezávazná, včetně možností norem *innominátních.*

[459] Vzhledem k tomu, že rozhodnutí směřuje ke konkrétní věci, lze jej přirovnat k vnitrostátnímu aktu aplikace práva (správnímu aktu), případně rozsudku soudu. J. Zemánek rozhodnutí považuje za „hybridní předpisy", kdy velmi často slouží i k úpravě „obecných druhově vymezených právních vztahů", srov. in: *Tvorba a implementace práva EU z pohledu vnitrostátního*, ..., tamtéž, s. 195.

Ad 4) a ad 5) *Doporučení* a *stanoviska* jsou nezávazné právní akty, přičemž subjektům sice neudělují práva ani neukládají žádné povinnosti, ale jsou významná interpretačním výkladem.

Z výše uvedené analýzy je třeba dovodit řadu normativních zvláštností důležitých nejen pro doktrínu práva EU, ale především pro zvláštnosti aplikačních vztahů tohoto práva vůči právním řádům členských států. V tom smyslu pak tradiční dělení unijního práva dovoluje konstatovat, že normativní zvláštnosti unijního práva jsou: v případě a) práva tzv. primárního jeho *quasiústavní* obsahová a normativní povaha, a v případě b) práva sekundárního jeho charakter *quasidekretální*, respektive *rozhodovací soudně-precedenční* (v případě rozhodování SDEU*).* Přes složitost potenciální hierarchizace norem práva EU lze za pomoci indukce instrumentem „Kelsenovské pyramidy" právních norem dovodit, že primární právo tvoří zejména *Lisabonské smlouvy*, a dále potom i *nepsané* základní principy práva EU.[460] Na nižším (druhém) stupni pak následují akty legislativní (čl. 288, 289 SFEU), akty delegované (čl. 290 SFEU, a akty prováděcí (čl. 291 SFEU). Mimořádnou právní pozici tak mají zejména nařízení orgánů EU. Nejen s ohledem totiž na legislativní proces, jímž jsou přijímány, ale přímý účinek, závaznost a použitelnost z nich činí *quasi federativní* normotvorby zákonného (prvotního) charakteru.

4 KONCEPT VERTIKÁLNÍHO ROZDĚLENÍ PŮSOBNOSTÍ V SYSTÉMU EU, VLIV MODELU NA NORMOTVORNOU A ROZHODOVACÍ ČINNOST JEJÍCH ORGÁNU

V přístupu k řešení normativních zvláštností v rozhodovací činnosti orgánů EU je třeba posoudit osobitosti předmětu jejich rozhodování, tak jak je především Smlouva o EU (dále jen SEU) a zejména Smlouva o fungování EU (dále jen SFEU) nastavují.[461] Konstrukce dvouvrstevné Unijní moci v podobě *quasifederativního* vertikálního rozdělení působnosti je apriorně postavena na vyjmenování oblastí veřejné správy (srov. zejména články 3., 4. a 6. SFEU) a následné konkretizaci politik coby směrů činnosti Evropské unie. Vzhledem k této svého druhu originální konstrukci federativního ústavněprávního typu a při neexistenci „zákonodárné" činnosti EU (respektive Evropského parlamentu), má obsahový a normativní charakter rozhodování orgánů Unie povahu veřejnosprávní (zde ponecháváme zatím stranou

[460] Jako princip přednosti, přímého účinku, princip proporcionality atd. Podle O. Hamuľáka se v teorii vedoucí diskuse o tom, zda jsou přednost a přímá použitelnost/přímý účinek samostatnými a oddělenými zásadami unijního práva, srov. in: HAMUĽÁK, O. *Integrující se Evropa a suverenita České republiky*. Univerzita Palackého v Olomouci, 2013, s.40.

[461] Nutno připomenout rozsudek ESD z roku 1963 (26/62 *Van Gent and Loos*), podle kterého členské země podepsáním Římských smluv „omezily svá suverénní práva ve vymezených oblastech".

jurisdikční rozhodování SDEU – viz níže). Adresáty tohoto normativního rozhodování orgánů EU jsou tak samozřejmě členské státy a jejich vrcholné orgány státní správy, tedy vlády a potažmo odvětvová ministerstva.

Vertikální dělba působností měla od začátku integračního vývoje svůj vývoj vlastní, přičemž původní zřizovací smlouvy přímo kompetence neupravovaly, přičemž až ESD přispěl k určitému rozšiřování sfér EHS ve vztahu k tehdejším členským státům. Teprve od osmdesátých let se volalo po zavedení nástrojů, které další extenzi kompetencí upravily. Na základě *Maastrichtské smlouvy* byly do systému včleněny zásady tzv. *svěřených kompetencí*, jakož i principy *proporcionality* a *subsidiarity*. Až po roce 2001 se přistoupilo k řešení, jak vložit vertikální rozdělení kompetencí do smluv, přičemž se diskusním vzorem stala ústavní úprava dělby působnosti ve Spolkové ústavě Německa.[462] Vrcholem byl pak návrh „Ústavy pro Evropu", nicméně odmítnutý v referendech francouzském a nizozemském v roce 2005, přičemž tento model téměř doslovně převzala Lisabonská smlouva.

Východiskem našeho pojednání je především zásada tzv. *svěřených kompetencí* (srov. čl. 5 odst. 2 SEU), podle níž jedná Unie pouze v mezích pravomocí jí svěřených ve smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve smlouvách. Pravomoci, které nejsou smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům. Lisabonská smlouva (SFEU) pak rozděluje kompetence do několika kategorií, přičemž kompetence většinou definuje cílem, kterého se má dosáhnout. Přitom upravuje úkoly jednotlivých institucí EU, a to včetně procedur při přijímání legislativních a jiných aktů rozhodování. K právnímu charakteru jednotlivých kompetencí EU je třeba uvést následující:

1. Tzv. *výlučné* kompetence EU (srov. čl. 3 odst.1 SFEU) jednoznačně vylučují členské státy z možností v těchto oblastech, jakkoliv rozhodovat (z taxativního výčtu logicky pro výlučnost vyplývají: celní unie, stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování společného trhu, měnová politika pro státy, jejichž měnou je *euro*, zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky a společná obchodní politika). Evropská unie může v těchto oblastech pouze přijímat právně závazné akty.[463]
2. Tzv. *sdílené kompetence* EU (srov. čl. 4 odst. 2 SFEU) znamenají v zásadě fakt, že členské státy v *demonstrativně* vyjmenovaných oblastech postupují společně, respektive *souběžně*, neboť: v těchto oblastech mohou přijímat právně závazné akty jak členské státy, tak orgány Unie.

[462] K ústavnímu modelu Spolkové republiky Německo, viz blíže autor in: KLÍMA, K. *Ústavní právo srovnávací*. Praha, Leges, 2025, s.163.
[463] Tomuto legislativnímu quasi ústavnímu řešení se říká „zbytková klauzule".

3. Tzv. *koordinační a doplňkové* kompetence EU v zásadě zachovávají rozhodování v rukou členských států. Nicméně, členské státy jsou i zde povinny dodržovat zásady plynoucí ze zřizovacích smluv. Evropská unie však i v těchto oblastech přijímá různá *doporučení*.[464]

Pokud tedy posuzujeme kompetenční východiska EU ve vztahu ke členským státům se zřetelem na vydávání právních předpisů a právních aktů vůbec, potom právě v této souvislosti platí známé zásady *subsidiarity* a *proporcionality*.[465] Podle čl. 5 odst. 3 SFEU tak Unie jedná v oblastech, které jí nejsou svěřeny ve výlučné pravomoci pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být uspokojivě dosaženo členskými státy, ale může být lépe dosaženo na úrovni Unie.

V uvedené souvislosti je třeba se vyjádřit k povaze normotvorné činnosti orgánů tzv. institucionálního rámce Evropské unie. Z pohledu Unijního, tedy z hlediska oblastí náležejících Unijní moci, jsou oblasti a konkretizované „politiky" rozhodování EU užívány jejími orgány (institucemi tzv. institucionálního rámce, respektive jejími *agenturami* atd.). Dopad tohoto rozhodování ve smyslu realizace směřuje tedy bezprostředně na vlády členských států, a to zejména tehdy, když rozhodnutí nebo právní předpis EU něco státům ukládá. Smluvním systémem EU nastavená funkční součinnost orgánů EU a členských států má tak charakter prolínání („průsaku") institucionálního systému veřejné správy Evropské unie, a především vládní moci členského státu. Konstrukčně tak jde v zásadě o vertikálně nastavenou *dvouvrstevnou* veřejnou správu, a v každém časovém souznění volebních period jak parlamentů členských států, tak i Evropského parlamentu, i konotaci aktuálních vládních politik (jejich politických programů). To vše je podmíněno především institucionální různorodostí orgánů Evropské unie, a to zejména těch, které mají exekutivní (výkonný a nařizovací) charakter. Nutno tak předně posoudit způsob jejich ustavování (jejich personální legitimitu) ve spojení s konstitutivním záměrem jejich smluvního zřízení. Posoudíme tak zejména s ohledem na politicko-mocenské (zejména povolební) souvislosti institucionální charakter: a) Evropské rady, b) Rady EU, a c) Evropské komise, jakož i otázku, jak a který z těchto orgánů se podílí na normotvorné činnosti a v jaké podobě.[466]

Evropskou radu tvoří zásadně shromáždění (slet či sjezd) předsedů vlád (včetně možnosti účasti hlav států, zejména prezidentů).[467] Pokud je smluvním záměrem založení tohoto orgánu

[464] Členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu prováděcími akty Unie zmocněny.
[465] Článek 5 Protokolu č. 2 k Lisabonské smlouvě.
[466] Zvláštní vztah k veřejné správě členských států mají i *agentury* EU.
[467] I když se v případě tohoto orgánu jedná spíše o mezinárodněprávní instituci skutečnost, že v realitě ústavních parlamentních systémů formy vlády států EU zahraniční politiku řídí vlády, obvyklé složení Evropské rady

rozhodovat o směrech vývoje celé Evropské unie, včetně jejího rozšiřování, a v posledních letech i řešení urgentních problémů ve své podstatě katastrofického charakteru (masová nezastavitelná imigrace z vnějšku, Covid, agrese Ruské federace vůči Ukrajině, a s tím spojená „souběžná" imigrace z Ukrajiny), potom charakter rozhodnutí Evropské rady je převážně politicko-výkonný, a nikoliv bezprostředně normativně-regulativní. V charakteru tohoto rozhodování se tak projevují nejen okamžité v té době povolební v jednotlivých zemích dominující politická seskupení, tak i charizmatické osobnosti v osobách premiérů (či výjimečně i prezidentů, ale vždy prezidenta Francie).[468] Jakási logika faktu, že převažují předsedové vlád samozřejmě souvisí s dominujícím modelem formy vlády v Evropě, a sice modelu *parlamentního*.[469]

Radu Evropské unie tvoří plánované nebo operativně svolávané rozhodování tohoto orgánu. A to ve složení předsedů vlád nebo ministrů stejnojmenných nebo sektorově příbuzných resortů. Čili, jde takto o orgán v zásadě delegovaný, svého druhu o tzv. kombinovanou *exekutivu,* tedy orgánu typu výkonné moci*,* s případným normativním efektem *dekretálního* charakteru (normativní typologie a rozbor právních předpisů viz výše). Všeobecným účelem tohoto zvláštního *polyinstitucionálního* seskupení „víceliniového" charakteru je koordinace politik vládních nebo ministersko-sektorových, včetně prosazování zájmů členských států, což se projevuje jak na úrovni vládní, tak i sektorové.[470]

Evropská komise (dále jen EK) je stálým orgánem Evropské unie všeobecně správního typu s normativní pravomocí dekretálního charakteru. Je ustavována Evropským parlamentem ve dvoufázové instalační volbě německého *kancléřského* ústavního typu.[471] Její členové-eurokomisaři jsou periodicky kandidováni vládami členských států, přičemž politická legitimita těchto kandidátů je evidentně takto povolební vládní situaci ve členských státech tomu

---

dokládá její politicko-administrativní a politicko-koordinační charakter, v němž hlavy států v zásadě „nemají funkční místo".

[468] V době přípravy tohoto článku (VIII/2023) lze tak hovořit o maďarském premiérovi V. Orbánovi, francouzském prezidentu E. Macronovi, či polském prezidentu A. Dudovi, respektive v roce 2025 nově zvoleném prezidentovi Nawrockém).

[469] A naopak, jestliže forma vlády ve Francii do značné míry staví vládu nad jejich parlament, pak stěžejní úloha francouzského prezidenta v rámci výkonné moci Francie (může dokonce vládě předsedat) legitimuje jeho účast na zasedání každé Evropské rady.

[470] Tak na zasedání Rady EU v červnu 2023 rozhodovali předsedové vlád (znovu) o tzv. kvotaci povinného rozdělování imigrantů, přičemž předseda vlády České republiky neprosadil „započtení" mimořádně vysokého příjmu uprchlíků z Ukrajiny *a margo* na tomto shromáždění propočítané „solidární" kvótě. Premiéři Polska a Maďarska ve vztahu k jejich zemím tento systém jednoznačně odmítli.

[471] Německý *tzv. Kanzleiprinzip* znamená nejen ústavně založenou zásadní úlohu spolkového kancléře při personálním ustavování spolkové vlády, ale na základě spolkového Základního zákona také spolkový kancléř určuje „stěžejní linii vnitřní a zahraniční politiky" SRN. Je politicko-historicky příznačné, že zejména v osobě kancléřky Merkelové, posléze i dlouholeté předsedkyně Evropské komise se tento modus ústavněprávního charakteru přenáší i do politických zvyklostí Evropské unie.

odpovídající. Administrativní (referentsko-úřednické) sekretariáty jednotlivých místopředsedů EK, jakož i samotných jejích členů mají přitom charakter vládních sektorů.[472] Jak způsob ustavování, formální odpovědnost EK vůči Evropskému parlamentu, tak i administrativně výkonný charakter činnosti EK tedy nasvědčuje přesvědčení, že jde vládní orgán *quasi*-federativního typu.

Lisabonská smlouva ustálila pozici *Evropského parlamentu*, přičemž záměrně není vybaven *zákonodárnou* činností.[473] Jak způsob jeho utváření všeobecnými volbami ve členských státech, tak i některé jeho konstitutivní a schvalovací pravomoci orgán parlamentního typu z něj nepochybně činí. Lze připomenout již výše řečené ustavování Evropské komise, a také výsadní schvalování rozpočtu EU navrženého ze strany EK, ale i legislativní úlohu Evropského parlamentu možno posoudit jako politicko-konzultativní, kooperativní. Když tedy zkoumáme roli Evropského parlamentu otázkou je, zda lze použít indukční kritérium tzv. (ústavní) tzv. parlamentní formy vlády, když klasické ústavní právo zejména nastavuje kritérium legitimity vrcholných mocenských orgánů, jejich odpovědnost vůči demokraticky zvolenému orgánu zastupitelského charakteru, výsostnou legislativní funkci každého parlamentního orgánu, atd. Nicméně, pokud nemá Evropský parlament dosah na normy konstitutivní, tedy zde právo primární, které je jako právo smluvní doménou schvalovací procedury členských států, pak lze obtížně odpovědět na postavenou otázku kladně.

Jako zcela zvláštní typ vertikální legislativní kooperace mezi Evropskou komisí a vládami členských států lze považovat pojetí *tzv. notifikační povinnos*ti členského státu.[474] Zvláště je totiž třeba se věnovat normotvorné činnosti členských států v kontextu normativní aktivity Evropské unie. Ale ani suverénní zákonodárná činnost členského státu není zcela nezávislá, přičemž zůstává výchozí premisou, že je exkluzivitou státu vydávat vlastní zákony, a to v souladu s povolební programovou politikou. Tato normotvorná činnost se však pohybuje v jakési verzi tzv. *konkurujícího* zákonodárství, které ve členských státech působí paralelně s právní úpravou vydávanou orgány EU. Zde posuzovaná *notifikace*, tedy tzv. „oznamovací povinnost", určuje členským státům takový závazek, aby prostřednictvím vnitrostátního kontrolního místa oznamovaly ještě před schválením právního předpisu charakteru *technického*

[472] A vzhledem k tomu, že podle Lisabonské smlouvy je Evropská unie právním subjektem mezinárodního práva má takto dokonce i resort „zahraničních vztahů".
[473] Historické memento francouzského a nizozemského referend z roku 2005 odmítajících návrh smlouvy o Ústavě pro Evropu je takto velmi explikativní.
[474] Je upraveno mj. ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 98/34 ES, o poskytování informací v oblasti technických norem ve znění směrnice č. 98/48 ES.

tuto skutečnost Evropské komisi. [475] Z toho také vyplývá, že po dobu tří měsíců nesmí členský stát normu přijmout a jiné členské státy a Evropská komise se mohou k normě vyjádřit a vznést své případné připomínky.

5 EXCLUSIVITA SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE JAKO *QUASI* FEDERATÍVNEHO SOUDU

Myšleno především tak, že dle charakteru žalob může mít tento orgán charakter soudu „nejvyššího" či „ústavního", dokonce „nejvyššího správního", a nejen také „mezinárodního". Totiž, od počátku let šedesátých je zřetelnou postupně se vyvíjející tendence transformace společného soudu EHS (tehdy *Evropský soudní dvůr*) z původního *vnitrokomunitárního* arbitra předpokládaně řešícího zejména hospodářsko-integrační spory, do podoby vrcholného soudu nadstátního systému. Počínaje rokem 1963 tento orgán expanduje do společného (zakladatelského) práva, a to zejména tím, že jej precedenčně zásadně a intenzivně obsahově rozvíjí.[476] Jeho konsolidovaná „lisabonská" podoba z něj činí vnitrounijní dominantní soudní instituci s potenciálním *dosahem* nejen na rozhodování všech orgánů EU, ale také závazností jeho rozhodnutí vůči členským státům. Způsob vlivu jeho rozhodnutí na *primární* právo EU, založené na extenzitě i intenzitě jeho rozhodnutí, znamená do značné míry jeho faktickou systémovou institucionální nezávislost v „institucionálním rámci" EU. Tato hypotéza je vázána na skutečnost, že legitimita jeho periodického obsazování není závislá na jiných orgánech EU, ale na rovnoprávné (paritní) účasti členských států na jeho složení.

Precedenční kreativita SDEU je závislá zejména na typové heterogenitě žalob (respektive heterogenitě sporů), založené na různorodosti veřejnoprávních subjektů jako tzv. privilegovaných účastníků.[477] Preferujeme takto posouzení charakteru subjektivity žalobce a v tom vztahu tudíž strany žalované, jakož i současně posouzení nadřazenosti v systému EU (vertikální aspekt precedentů vůči členským státům) nebo subjektové souběžnosti (horizontality

---

[475] Co je normou tzv. technického charakteru zůstává trvale na interpretaci právě tzv. kontrolního místa členského státu. V České republice to byl Úřad pro normalizaci a měření čili – v České republice kritériem bylo určení, zda.li se právní předpis týká konceptu „měr a vah", potažmo *homologačních* požadavků na výrobky apod. Dle advokátních zkušeností autora do této kategorie byl zařazen i zákon o hazardních hrách týkající se i typologie videotechnických her a terminálů.
Ke zvláštnostem postupu orgánů Unie v případě nesplnění tzv. notifikační povinnosti blíže J. Zemánek in: *Tvorba a implementace práva EU z pohledu vnitrostátního*, ..., tamtéž, s.238.

[476] Z formálně-právního hlediska je samozřejmě otázkou, zda judikaturu ESD a nyní SDEU lze považovat za pramen práva klasického typu. Právo Evropské unie totiž není založeno na zásadě *stare decisis*, která je typická v zemích anglo-americké právní kultury.

[477] I tzv. řízení o předběžné otázce je v zásadě veřejnoprávní, neboť otázku klade soud členského státu k SDEU a na základě jeho stanoviska posléze pokračuje v řízení. Přičemž smysl tohoto opatření je zjistit (a dodržet) superioritu práva EU.

v rovině rozhodování sporů orgánů EU). Dle uvedeného přístupového kritéria tak (a) žaloba orgánu EU na jiný orgán EU napadající platnost jeho rozhodnutí má charakter horizontální *kompetenční* žaloby. Pokud orgán EU (b) žaluje členský stát, potom jde o vertikální spor *federativně kompetenčního* charakteru. Pokud členský stát EU (c) žaluje jiný členský stát, potom se jedná o svého druhu *mezinárodně právní* spor horizontálního charakteru (spor mezi státy v rovném postavení).[478] A pokud členský stát žaluje některý z orgánů EU, jedná se o spor vertikálního *quasifederativního* charakteru.[479] U tzv. přímých žalob jsou to zejména *privilegovaní* žalobci, tedy členské státy a instituce Evropské unie, mohou to být i fyzické a právnické osoby (osoby *neprivilegované*), a to tehdy, když se jich akty orgánů EU týkají (například: při neudělení dotace, rozhodnutí v oblasti ochrany hospodářské soutěže, udělení pokuty apod.).

Rozhodování SDEU je samozřejmě závislé na věcném obsahu žaloby, nicméně – žaloba musí opřena o porušení primárního práva EU, respektive neplnění i práva sekundárního, například nerealizace směrnice orgánu EU). Právě exkluzivní výklad primárního práva EU činí z interpretačních precedentů SDEU zcela autonomní (a přitom derivovaný zdroj práva). Avšak, závazný interpretační výklad smluv činěný ze strany SDEU dovoluje konstatovat, že se fakticky jedná o normativní a normotvornou *quasi* primaritu (původnost, prvotnost) řady precedentů SDEU, tedy namnoze i horizontální obsahový rozvoj platných smluv. K tomu připojme i smysl tzv. *řízení o předběžné otázce*, které je závazným výkladem ve věci a má takto precedenční význam charakteru *erga omnes*.

Podle článku 218 odst. 1 SFEU lze k SDEU směrovat *žádost o posudek*, a to ze strany Evropského parlamentu, Rady EU, Evropské komise či členského státu tehdy, kdy se Evropská unie chystá uzavřít mezinárodní dohodu s jinými státy nebo mezinárodními organizacemi. Toto opatření má nepochybně charakter ústavněprávní, neboť záměrem je zjistit slučitelnost záměru s primárním právem, a tudíž k zajištění a ochraně identity Evropské unie.[480]

---

[478] Hodí se připomenout žalobu České republiky na Polskou republiku týkající se škodlivého efektu těžby uhlí dolu *Turów* ohrožující zdroje vody bezprostředně v obcích na hranicí České republiky. Vláda České republiky tuto žalobu na začátku roku 2022 posléze vzala zpět. *A propos*, jedním z prvních expanzních rozhodnutí Evropského soudního dvora z roku 1964, tzv. *Cassis de Dijon*, bylo založeno na žalobě Francie vůči SRN kvůli množstevní limitaci dovozu stejnojmenného likéru ze strany SRN, a tím i zásadního poručení tehdy fundamentální zásady hospodářské integraci, a sice svobody volného pohybu zboží.

[479] Zcela výjimečný byl v tom smyslu „pokus" Maďarska a Polska v roce 2016 žalovat Radu EU, která svým nařízením založila proporcionální přidělování utečenců povinnou tzv. kvotací. Tím reagovala na imigrační vlnu směřující přes Řecko a Itálii na suverénní prostor členských států Evropské unie.

[480] Evropská komise předložila Soudnímu dvoru EU v roce 2013 žádost o posudek, zda je tehdy sjednávaná dohoda s Radou Evropy slučitelná se smlouvami (SEU a SFEU). Po roce obdržená odpověď od SDEU byla záporná, srov. k tomu pregnantní článek M. Svobodové „Proces přistupování EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a

6 NORMOTVORNÁ VÝLUČNOST INSTITUCÍ EVROPSKÉ UNIE V KONOTACI S ÚSTAVNÍ SUVERENITOU ČLENSKÉHO STÁTU

Smluvní základ Evropské unie (viz výše) je založen na té smluvní notorietě, podle níž státy odsouhlasily závaznost primárního práva a podmíněně i práva derivovaného.[481] Tím také „přenesly" část veřejnoprávních funkcí (vnitrozemské státní politiky) do „oblastí" veřejné správy Evropské unie tak, jak to vyplývá zejména ze SFEU (viz výše). K tomu přičtěme ještě smluvní skutečnost, že orgány EU (především pak SDEU) mohou finančními sankcemi vymoci (prosadit) právo EU. Tím se také nabízí otázka, zda nedochází k modifikaci ústavněprávní suverenity členských států *sui generis*, či dokonce k jakémusi „dělení" suverenity, či „přenosu" suverenity).[482]

Vycházíme především z takové konstatační hypotézy, podle níž rozhodující je ústavněprávní výlučnost členského státu, který svoji suverenitu zásadně prezentuje ústavou a na jejím základě zejména činností svých svrchovaných ústavních orgánů. Může jít ale přitom o určitou modifikaci té stěžejní zásady mezinárodního práva, podle níž „státy jsou pány smluv"? Jde totiž o smluvní uznání nejen *nadřazenosti* mezinárodního (zde Unijního) práva, ale navíc o jakousi *pro futuro* akceptaci nadstátního rozhodování zasahující do určitých oblastí (vlastní) veřejné správy členského státu.

Pro naši argumentaci zůstává však rozhodující výsadní postavení parlamentů, přičemž suverenitu státu garantuje především jejich předmětově *neomezená* normativně regulativní funkce. Tato funkce je totiž vázaná na koncept tzv. parlamentní formy vlády, přičemž v Evropě je ústavodární moc v zásadě neomezená, a ústavně založená moc pro schvalování mezinárodních smluv (i třeba ústav) referendem zcela exkluzivní (například ve Franci, Nizozemí, či Polsku). Je však najisto dané, že členské státy EU přenesly část funkcí veřejné správy na orgány EU, což je zřetelně *quasi* federativní aspekt. Na rozdíl od klasické (ústavně-právní) federace však ústavně právní suverenita členského státu EU nedovoluje přenést exkluzivitu ústavodárnou. Naše pojetí tak trvá na konstataci, že se z pohledu České republiky

svobod", in: Klíma, K. a kol. *Veřejná správa a lidská práva*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2015, s. 45 a násl.

[481] Podle R. Suchánka Ústavní soud (České republiky) „považuje sekundární právo za právo podústavní, které je v zásadě ústavním soudem přezkoumatelné, k tomu blíže v kapitole „Hranice práva EU", in: SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. *Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona*. Praha, Leges, 2009, s.41 a násl.

[482] K tomu J. Drgonec konstatuje, že:"…. podle ústavní doložky přednosti určené článkem 7 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky vstupují prameny sekundárního práva do ústavního práva procesního a mohou získat přednost před jeho vnitrostátními prameny," srov. in: DRGONEC, J. *Ústavné právo procesné*. Bratislava, C.H.Beck 2017, s.28.

jedná o prolínání se tradiční mezinárodně právní suverenity se zprostředkovaným vlivem specifického mocenského a *quasi* ústavního systému (tedy Evropské unie).

Skutečnost nezbytného zachování suverenity členského státu a její nedělitelnosti pak umocňuje i jednoznačná autonomie „národního" soudnictví v členských státech EU, zejména pak naprostá exkluzivita soudnictví ústavního (přirozeně tam, kde existuje). I v případě soudnictví občansko-právního, trestního, správního a obchodního lze hovořit o soudně procesní výlučnosti členského státu, která je kauzálně případně podmíněna (povinným) užitím unijního hmotného práva. A nakonec je třeba zdůraznit předpokládanou úlohu ústavních soudů, jejichž ochranná funkce nesměřuje pouze vůči dodržování ústavních norem „národními" ústavními orgány, ale i přímo *ex constitutione*, jakož i potenciálně akutně mohou v zájmu ochrany vlastní ústavy ochránit i suverenitu státu.

Pokud v těchto souvislostech posuzujeme unijní princip přednosti nadstátního práva, potom zvláštní otázkou je procesní institut tzv. *řízení o předběžné otázce* (podle čl. 267 SFEU). Pokud se totiž užije v prvním nebo druhém stupni procesu před obecným soudem členského státu, lze hovořit o přímém procesním průniku 3 právních řádů (a jejich funkčním souznění).[483] V případě SDEU a soudů členských států nejde tedy o úplně oddělené systémy, přičemž v konkrétní procesní realizaci tohoto řízení jde o vztah dvou právních systémů a soudů členského státu a SDEU. Přitom je důležité, že mezi soudy členského státu neexistuje hierarchický vztah. Nicméně, soudy členského státu musejí dodržovat jak vlastní právní řád, tak i právní řád EU (samozřejmě i Rady Evropy), a to v intencích jeho výkladu Soudním dvorem EU.

Řízení o předběžné otázce se předmětově týká výkladu práva Evropské unie, neboť její zodpovězení potřebuje soud členského státu pro svoje rozhodnutí. Po jejím zodpovězení Soudním dvorem EU pokračuje soud členského státu v řízení a případ rozhoduje ve spojení s rozhodnutím SDEU, neboť vnitrostátní soud rozhoduje o *meritu* věci. Povinnost tzv. předběžnou otázku položit má vnitrostátní soud zejména tehdy, když má důvodné pochybnosti o výkladu unijního práva. Povinnost však neplatí, když otázka byla předtím již Soudním dvorem EU rozhodnuta, a to i tehdy, kdy se to týkalo jiného členského státu. Jde o řízení

[483] Ústavní soud České republiky dokonce vyslovil precedenční tezi, podle níž „nepoložením tzv. předběžné otázky k SDEU tam, kde je její položení podle SFEU povinné, lze považovat za porušení ústavního práva na spravedlivý proces podle článku 36 odst. 1 Listiny." Myšleno tedy jako nevyhovění návrhu advokáta soudem. Důkladný rozbor rozhodování Ústavního soudu České republiky podává O. Hamuľák v kapitole „Ústavní soud a předběžná otázka", in: Hamuľák, O. *Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha, Leges, 2010, s. 160 až 180.

nesporné, v němž převládá zásada *oficiality*, přičemž povinnost soudu vyplývá tehdy, kdy již podle vnitřního práva neexistuje *opravný prostředek*, míněno *řádný*.[484]

7 POLITICKÝ VÝZNAM ÚSTAVNÍHO ZAKOTVENÍ SUVERENITY STÁTU A JEJÍ VNITROSTÁTNÍ ÚSTAVNĚPRÁVNÍ NORMATIVNÍ OCHRANA

V čem tedy spočívá ústavní zakotvení suverenity státu ve vztahu k normativní excelenci národního (vnitrostátního) zákonodárství a jak tedy aktuálně hodnotit princip přednosti unijního práva. Nutno se soustředit na normotvorbu tzv. odvozeného (derivovaného) práva Evropské unie, které je fakticky zřetelným výronem exekutivní moci EU (v řadě případů „posvěcené" souhlasem Evropského parlamentu). V případě precedenční provenience Soudního dvora EU, když tento vykládá zakladatelské smlouvy, včetně jejich principů, jde nepochybně o expanzní vývoj dokonce primárního práva.[485] Pokud tedy hledáme normativní limity pro ochranu normativní (zákonodárné) identity národní (členské) státnosti, potom je třeba definovat, v čem je tato zákonodárná nezastupitelnost spjata s ústavní suverenitou státu.

V té souvislosti konstatujeme, že z teoretického hlediska je suverenita státu nedělitelná. A jestliže stát (zde) právě vstupem do mezinárodní organizace, jíž Evropská unie apriorně zůstává, přenesl některé věcné rozhodovací působnosti na orgány nadstátní, zavázal se, že tuto oblast rozhodování bude respektovat a plnit. Takovýto vertikální mechanismus moci se zřetelně vymyká konceptům mezinárodních organizací podle práva mezinárodního a takováto organizace získává charakter *quasifederativní*. [486] Je tak zcela přirozeným důsledkem této jakési teoretické protichůdnosti (protismyslnosti), že dochází k politickomocenským kontroverzím při realizaci Unijní normativní nadřazenosti na straně jedné, a ze zásady normativní ústavní

[484] Řízení o předběžné otázce se postupně vyvinulo jako velmi mocný nástroj harmonizace právních systému EU a členských států, včetně výrazného zasahování do jejich právního řádu. Není od věci připomenout, že právě na bázi tohoto řízení se profilovala řada zásad práva EU jako jsou zásada přednosti či přímého účinku. V té souvislosti O. Hamulák připomíná „ústavní limity proevropského ohýbání českého práva" in: *Integrující se Evropa a suverenita České republiky.* Olomouc, Acta Iuridica Olomucencia. 2013, s. 90 a násl.

[485] Zde je možné hledat paralelu s charakterem precedenční činnosti ústavních soudů některých členských států, srov. k tomu například autor v kapitole „Kreativita Ústavního soudu České republiky", in: *Ústavní právo srovnávací*, Zde je možné hledat paralelu s charakterem precedenční činnosti ústavních soudů některých členských států, srov. k tomu například autor v kapitole „Kreativita Ústavního soudu České republiky", in: *Ústavní právo srovnávací*, … 2025, tamtéž, s. 312 a násl.

[486] Autor se trvale přiklání k hypotetickému konstatování, že v právní konstrukci systému Evropské unie může induktivní přístup k tomuto systému dovést k závěrům o ústavně konfederativních, respektive ústavně federativních aspektech tohoto systému, srov. k tomu in: *Ústavní právo srovnávací*, …. 2025, tamtéž, s.183 a s.184.

suverenity členských států (na straně opačné). Ve výsledku pak dochází k dojmu o efektu jakoby suverenity *dělené*, respektive z členských států „odčerpávané“.[487]

Je tak zřejmé, že cestu k zachování ústavní identity, zde myšleno normativně regulativní, je obtížné koncentrovat do roviny vertikálního politicko-mocenského střetnutí v tradičním situačním modelu „vláda členského státu versus Evropská komise (event. Rada EU)“. Členský stát může samozřejmě unijní orgán žalovat u Soudního dvora EU, ale tento postup je velmi zdlouhavý a zkušenosti ukazují, že i neefektivní. Je tak otázkou (až charakteru *de constitutione ferenda*), zda by ústavní systém neobohatilo zakotvení takové pravomoci ústavního soudu, podle níž by tento mohl na základě podnětu vnitrostátního legitimovaného subjektu vyvolat ústavní přezkum povinnosti realizace (aplikace) unijní právní normy charakteru odvozeného (derivovaného) práva.[488]

Z pohledu ústavně právního je třeba zpochybnit automatizovanou přednost jednotlivých normativních prostředků sekundárního práva, tedy nařízení, směrnic, rozhodnutí SDEU. Jde zejména o přímou účinnost nařízení. A naopak, jestliže rozsudek Soudního dvora je založen na interpretaci primárního, tedy smluvního práva, je třeba jej do automatické jeho závaznosti vložit. Bohužel, může mít však důsledky mnohdy měnící a překračující původní podepsaný souhlas (srov. případ slovenský *Achmea* týkající se nepříslušnosti jiného než Soudního dvora EU v případě arbitrážního konfliktu firem se sídlem ve státech EU). Jiná je otázka přímé účinnosti nařízení orgánů EU, namnoze totiž může jít o akty exekutivního charakteru a *ad hoc* všeobecného dosahu a *pro futuro* (kvóta se rozdělování utečenců na jednotlivé členské státy). Zde by na základě posouzení ústavním soudem mohla být konstatována protiústavnost jako součást žaloby k SDEU.[489]

8 ZÁVEREM – SUMARIZACE K HYPOTÉZAM

Článek si předsevzal nastavit a pokud možno potvrdit následující hypotetická konstatovaní, a to i jako řešení titulu článku, a to takto: **A**. Především je třeba znovu analyzovat,

---

[487] Nelze se proto ani divit, že politické napětí, které začasté generují některá rozhodnutí unijních orgánů aktivizují snahy politických iredentistů vyvolávajících úsilí o vystoupení státu z Evropské unie. Z historie takovým excesem byl rozhodnutí Rady EU z roku 2015 stanovící kvóty uprchlíků, jež jsou členské státy povinny přijmout. K případné akceleraci averze vůči systému Evropské unie obvykle přistupuje následná žaloba unijních orgánů na členský stát k Soudnímu dvoru EU se sankčními důsledky finančního charakteru, zablokování dotací členskému státu charakteru embarga apod.

[488] Podle J. Drgonce: „...má výklad ústavy svoje hranice vymezené obsahem ústavy ..., tedy jako součást ústavní úpravy“, srov. in: *Ústavné právo procesné*, ...tamtéž, s. 106.

[489] Zřejmě s vynětím posuzování rozsudků Soudního dvora EU. Zde se argumentačně držíme pojetí článku 10 Ústavy České republiky, podle něhož mají (pouze) mezinárodní smlouvy přednost před zákony.

aktualizovat, a dokonce i redefinovat nyní v zásadě zakonzervovaný princip přednosti unijního práva. **B**. Ve vztahu k normativně-regulativní expanzi orgánů Evropské unie superioritní pozice národní ústavy, kdy ústavní normy plní stěžejní úlohu v garanci normativní suverenity národní ústavnosti. **C**. Mimořádné důležitosti v souvislosti s expanzí zejména tzv. odvozeného práva EU nabývá kreativní funkce ústavních soudů členských států EU.

Ad A. Princip přednosti tzv. komunitárního práva se začal vyvíjet na bázi několika rozhodnutí tehdejšího Evropského soudního dvora na počátku 60. let. Znamenal zcela mimořádný exces ve vztahu k pojetí mezinárodního práva veřejného etatizací vlastního právního řádu a role jeho vztahu zejména k ústavním systémům zakladatelských států Evropského hospodářského společenství. Většina ústavních soudů řady těchto států také vyhradila vztah vlastních ústav k právu komunitárnímu z hlediska přednosti.[490] Při respektu ke smlouvám coby primárnímu právu, což státy potvrzují vstupem do EU je třeba relativizovat roli práva sekundárního z hlediska jejich přednosti „automatizované", tedy princip přednosti zbavit v jeho realizaci formalismu.

Ad B. Právní řády členských států EU jsou v různých variantách formálně i materiálně právně výrazně vertikálně hierarchizované, což se projevuje v nadřazenosti ústavy jako „základního zákona". Tato skutečnost, zejména v českém ústavním pořádku až „pyramidálního" charakteru z hlediska vztahu ústavních norem a právního řádu znamená *superiorizaci* (nadřazenost) ústavních norem vyloženě ve vztahu k vnitrostátnímu právnímu řádu. S ohledem na faktickou federalizaci Evropské unie normativní expanzí tzv. odvozeného práva v produkci jejích orgánů však nastoupila otázka normativní suverenity zákonodárné exkluzivity národních parlamentů. Zejména nařízení a směrnice těchto vrcholných orgánů EU tak potenciálně nemusejí mít vždy přednost před vlastními zákony a v případě nařízení je možné relativizovat i otázku jejich přímé účinnosti *ad hoc*.

Ad C. Národní ústavní soudy jsou ve vztahu k vyvíjejícímu se odvozenému právu EU povolány zvýšeně chránit ústavní suverenitu zákonodárce. Vzhledem k tomu, že na legislativce mohou reagovat pouze na základě návrhu ústavně legitimovaného subjektu, je otázkou, na základě, jaké ústavně garantované pravomoci se tento zásah může realizovat. Tradiční abstraktní kontrola ústavnosti (nově přijatých zákonů) má omezený charakter pouze ve vztahu ke způsobu realizace směrnic orgánů EU, které si vyžadují provedení zákonem členského státu

[490] K tomu aktuálně srov. in: GAILLET, A et al. *Droits constitutionnels francais et allemand. Perpective comparée*. Paris, LGDJ, 2019, s. 425 a násl.

Použitá literatura:

- BRÖSTL, A. a kol. Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň: Aleš Čeněk 2015.
- DRGONEC, J. Ústavné právo procesné. 1. vydanie. Bratislava, C. H. Beck, 2017.
- DRGONEC, J. Ústavné právo hmotné. 1. vydanie. Bratislava. C. H. Beck, 2018.
- GAILLET, A et al. Droits constitutionnels francais et allemand. Perspective comparée. Paris, LDGJ, 2019.
- GIBA, M. a kol. Ústavné právo. Bratislava, Wolters Kluwer, 2019.
- HAMUĽÁK, O. Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky. Praha: LEGES, 2020.
- HAMUĽÁK, O. Integrující se Evropa a suverenita České republiky. Acta Iuridica Olomuncencia, 2013.
- KLÍMA, K. Ústavní právo srovnávací. Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2020.
- KLÍMA, P. a kolektiv. Průniky práva EU do právního řádu ČR a jeho proměna pod vlivem evropského integračního procesu. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024.
- OROSZ, L., a kol. Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice, UPJŠ, 2009.
- PALÚŠ, I. a kol. Ústavné právo Slovenskej republiky. Košice UPJŠ, 2016.
- STEHLÍK, V., HAMUĹÁK, O. (eds.) Vybrané otázky práva EU na národní úrovni. Olomouc, Iuridicum Olomucense, 2013.
- SVÁK, J., CIBULKA, L. Ústavné právo Slovenskej republiky. Bratislava: EURÓKODEX, 2006.
- ZEMÁNEK, J. a kolektiv. Tvorba a implementace práva EU z pohledu vnitrostátního. Metropolitní univerzita Praha, 2012.

Kontaktní údaje:

prof. et doc. (mult.) JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.

karel.klima@mup.cz

ORCID: // orcid.org/ 0000-0001-9360-883X

Metropolitní univerzita v Praze

Dubečská 1

110 00 Praha 10

Česko

INSTITUT REFERENDA V ÚSTAVĚ ČESKÉ REPUBLIKY A EVROPSKÁ UNIE

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha – Právnická fakulta ZČU Plzeň – Policejní akademie Praha

Abstract: The institution of a nationwide referendum is regulated in two places in the Constitution of the Czech Republic: first, in Article 2, which concerns domestic affairs, and second, in Article 10a, which concerns the transfer of certain powers of the bodies of the Czech Republic to an international organization or institution. This second constitutional provision also applies to the European Union and its bodies and has so far been used only once—upon accession to the European Union in 2004. The author analyzes the current legal framework and recent proposals to adopt a constitutional act on a nationwide referendum that would implement the still-blanket provision under Article 2. This initiative appeared in the draft policy statement of the Government of the Czech Republic following the October 2025 elections. Given the dynamics of relations between the EU and its member states, it can be assumed that this institution could be used when deciding on the possible transfer of further powers to EU bodies. However, the author argues that this would require the adoption of a one-time constitutional act to fulfill Article 10a. The government, in its draft program, has excluded the possibility of a referendum on withdrawal from the EU or NATO.

Abstrakt: Institut celostátního referenda je v Ústavě České republiky upraven na dvou místech, jednak v čl. 2, kde se týká vnitrostátních záležitostí, a v čl. 10a o přenosu některých pravomocí orgánů České republiky na mezinárodní organizaci, nebo instituci. Tato druhá ústavní úprava se týká také Evropské unie a jejích orgánů, využita byla zatím jenom jednou při přistoupení k Evropské unii v roce 2004. Autor analyzuje platnou úpravu a recentní náměty k přijetí ústavního zákona o celostátním referendu, který by naplnil dosud blanketovou úpravu podle čl. 2. Tento projekt se objevil v návrhu programového prohlášení vlády ČR po volbách v říjnu 2025. V souvislosti s dynamikou ve vztazích mezi EU a jejími členskými státy lze předpokládat možnost použití tohoto institutu při rozhodování o eventuálním přenášení dalších pravomocí na orgány EU. Autor se však domnívá, že k tomu bude třeba přijmout jednorázový ústavní zákon k naplnění čl. 10a. Vláda přitom v návrhu svého programu vyloučila referendum o vystoupení z EU a NATO.

Keywords: Constitution of the Czech Republic, European Union, dual regime of nationwide referendum

Klíčová slova: Ústava České republiky, Evropská unie, dvojí režim celostátního referenda

1 ÚPRAVA CELOSTÁTNÍHO REFERENDA V ÚSTAVNÍM POŘÁDKU

Ústava České republiky má polylegální charakter. To se projevuje v několika ne zcela souladných ústavních úpravách.

Jednou z nich je i rozdílný přístup Ústavy (ústavní zákon č. 1/1993 Sb., v platném znění) a ústavní Listiny základních práv a svobod (vyhlášené pod č. 2/1993 Sb.) k relaci zastupitelské a přímé demokracie:

Čl. 2 odst. 1 Ústavy zní: *„Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji* ***prostřednictvím*** *orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní."*

Čl. 2 odst. 2: *„Ústavní zákon* ***může*** *stanovit, kdy lid* ***vykonává*** *státní moc přímo."*

Čl. 21 odst. 1 Listiny: *„Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí* ***přímo*** *nebo* ***svobodnou volbou*** *svých zástupců."*

Ústavní Listina tedy staví na roveň přímou a zastupitelskou formu demokracie. Na základě dikce čl. 21 Listiny byla upravena, avšak běžným zákonem, problematika místních a krajských referend.

Ústava naopak preferuje zastupitelskou formu demokracie a její substituci ve formě referenda, resp. plebiscitu váže na zvláštní ústavní zákon schválený třípětinovou většinou v obou komorách Parlamentu, který může (a nemusí) být přijat. Dosud text čl. 2 odst. 2 nebyl (přes opakovanou snahu) naplněn. Mluví se někdy o „obecném referendu", tj. o obecné *„úpravě podmínek, výkonu, závaznosti referenda na celostátní úrovni"*. Z dikce „*ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo*", však plyne, že nemůže jít jen o konzultativní formu přímé demokracie.

2 SPECIÁLNÍ ÚPRAVA REFERENDA PODLE ČL. 10a ÚSTAVY

Ústava, resp. posléze ústavní zákon č. 395/2001 Sb., (tzv. euronovela Ústavy) zavedla druhou formu celostátního referenda v nově vloženém čl. 10a: *„Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů ČR přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci."* K ratifikaci je rovněž nutný souhlas Parlamentu třípětinovou většinou v každé z komor podle čl. 39 odst. 4 Ústavy, anebo v **referendu**.

3 SPECIALNÍ REFERENDUM O PŘÍSTUPU K EVROPSKÉ UNII

Zatím jediným případem použití formy přímé demokracie v celostátním měřítku bylo všelidové hlasování, které nahradilo souhlas Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu se smlouvou o přistoupení k Evropským společenstvím / Evropské unii.

Referendum o přistoupení České republiky k Evropské unii proběhlo ve dnech 13. a 14. 6. 2003 na základě zvláštního ústavního zákona č. 515/2002 Sb.

Položená otázka zněla: *„Souhlasíte s tím, aby se Česká republika stala podle smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii členským státem Evropské unie?"*

Odpověď	Ano	3 446 758	77,33 %
	Ne	1 010 448	22,67 %
Neplatné		103 193	
Celkem platných hlasů		4 457 206	100 %
Celkem odevzdaných		4 560 399	
Voličů		8 259 525	
Účast			55,21 %

Z uvedené tabulky vyplývá, že pro přistoupení k Evropské unii hlasovala výrazná většina prezentovaných občanů, mající volební právo, ale při poměrně těsné nadpoloviční účasti všech občanů oprávněných hlasovat nebyl výsledek zcela přesvědčivý. Asi milion občanů hlasovalo proti. Zajímavostí byl komparativně vysoký počet neplatně odevzdaných hlasů.

V referendu se přímo nepoložila otázka o vstupu do Evropské hospodářské a měnové unie (přijetí eura); jen bez stanovení termínu se ve smlouvě o tom píše jako o perspektivě za splnění stanovených podmínek. V současnosti zastáncem „přechodu od koruny k euru" jsou vedle prezidenta republiky z parlamentních stran jen opoziční TOP9 a STAN.

4 KONSVEKVENCE REFERENDA

O rozhodování v referendu se v České republice vážně uvažovalo v souvislosti s projednáním tzv. Smlouvy o Ústavě pro Evropu. Vzhledem k ukončení ratifikačního procesu v důsledku neúspěšného hlasování v Nizozemí a ve Francii v roce 2005 se nakonec nekonalo.

Schvalování substituční tzv. Lisabonské smlouvy (Smlouva o Evropské unii s odkazem na Chartu základních práv EU a Smlouva o fungování EU) bylo svěřeno Poslanecké sněmovně a Senátu hlasováním předepsanou kvalifikovanou většinou. Institut referenda nebyl využit. Smlouva vstoupila v platnost dne 1. 12. 2009. V České republice byla před ratifikací dvakrát

projednávána Ústavním soudem, který neshledal ústavní překážky k její ratifikaci. Rezervovaný postoj k ní měli prezident republiky V. Klaus, Senát a posléze skupina 17 senátorů.

O konání tohoto speciálního referenda se spekulovalo rovněž s možným vstupem do Evropské hospodářské a měnové unie, k němuž však nedošlo. Přijetí eura podle průzkumu veřejného mínění dosud podporuje jen mírně přes 30 % občanů.

Příznivci SPD a KSČM navrhovali možnost referenda o vystoupení z Evropské unie (po vzoru Velké Británie). Tato možnost by se argumentačně opírala o dikci čl. 10a per analogiam; jednoznačnou ústavní oporu neměla a nemá.

Referendum by bylo možné dle stávající ústavní úpravy využít v budoucnosti při možném schvalování změn primárního práva EU, tj. smluvního práva (Smlouva o EU, Smlouva o fungování EU, Smlouva o hospodářské a měnové unii, Schengenská smlouva, přístupové smlouvy).

Od těchto možností, které se řídí vnitrostátní ústavní úpravou, je nutno odlišit petici občanů Evropské unie (tzv lidovou iniciativu), která je novým institutem od platnosti tzv. Lisabonské smlouvy.

5 NÁVRHY ÚSTAVNÍCH ZÁKONŮ O CELOSTÁTNÍM REFERENDU V LETECH 2021–2024

V tomto období byly předloženy dva návrhy ústavního zákona o referendu podle čl. 2 (tzv. obecné referendum – viz výše)

a) Skupina poslanců SPD z 16. 11. 2021 (sněmovní tisk 8/0): Okamura a spol.
b) Skupina poslanců ANO z 6. 4. 2023 (sněmovní tisk 420/0): Válková a spol.

Oba návrhy byly míněny shodně jako realizace čl. 2 Ústavy. V referendu se mělo rozhodovat o zásadních otázkách vnitřní a zahraniční politiky. Podle obou návrhů se tedy nemělo jednat o speciální referendum ve smyslu čl. 10a.

Rozdíly mezi nimi:

- Návrh SPD má jen 4 výluky.
- Návrh ANO má 10 výluk (+ nelze měnit právními předpisy).
- Návrh SPD vyžaduje k vyhlášení nejméně 250 tisíc podpisů.
- Návrh ANO vyžaduje k vyhlášení nejméně 450 tisíc podpisů.

- SPD závaznost pro všechny státní orgány.
- ANO závaznost pro vládu, z části pro Parlament, neboť výsledky referenda nebylo možné měnit tři roky zákonem.

c) Skupina poslanců ANO – jednorázové referendum (sněmovní tisk č. 618/0 z 18. 1. 2024). Referendum o 4 otázkách:

- o nahrazení Kč eurem
- o korespondenčním hlasování ve volbách
- o zrušení práva veta v EU
- o přerozdělování migrantů v EU

Čl. 1 návrhu: *„Referendum se bude konat společně s volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu 2025, anebo společně s volbami do zastupitelstev obcí 2026.“*

Závaznost by měla být pro všechny státní orgány, které nesmí přijmout opačné rozhodnutí.

6 ZÁVEŘ

Po volbách ve dnech 3. – 4. 10. 2025 se ve smyslu programového prohlášení vlády předpokládá projednání a schválení ústavního zákona o referendu (k naplnění čl. 2 odst. 2) podle výše uvedeného vzoru návrhu ANO sub. b). V současné době vládní koalice disponuje v Poslanecké sněmovně většinou 108 hlasů. Motoristé sobě jsou v této věci rezervovaní, lze předpokládat, že opoziční strany by byly spíše proti, stejně jako by se nedosáhlo potřebné většiny v Senátu. Možnost referenda o vystoupení z EU (a také z NATO) je v programovém prohlášení vlády vyloučena.

Volby do třetiny Senátu se budou konat ve dnech 9. – 10. 10. 2026 (změnou Ústavy byl nastaven pevný termín pro tyto volby); jejich výsledek bude i z hlediska perspektivy tzv. obecného celostátního referenda rozhodující.

Použitá literatura:

- GERLOCH, A. - . HŘEBEJK, J. – ZOUBEK, V. *Ústavní systém České republiky,* 6. aktualizované vydání, Aleš Čeněk, Plzeň 2022, str. 65-69, 95-98, 104-108
- Pavlíček, V., Jirásková, V. a kol., *Ústavní právo a státověda, I. díl, Obecná státověda*, 3. podstatně přepracované a rozšířené vydání, Leges, Praha 2021, str. 108-131, 262-271

- Gerloch, A., Koloušek, M. (eds.), *Společnost, moc a právo*, Leges, Praha 2025, str. 33-39, 85-90, 155-156

Kontaktní údaje:
prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.
gerloch@prf.cuni.cz
Univerzita Karlova, Právnická fakulta
Nám. Curieových 901/7
116 40 Praha 1
Česko

THE DYNAMICS OF EU LAW AND NATIONAL LAW: BETWEEN PRIMACY AND DIVERSITY

Lilla Berkes, associate professor

Pázmány Péter Catholic Univeristy Faculty of Law and Political Sciences

Abstract: The present study explores the evolving relationship between European Union law and national constitutional law through the lens of constitutional identity, a doctrine that mediates the tension between the primacy of EU law and the preservation of constitutional diversity. By comparing and contrasting the jurisprudence of both founding and Central and Eastern European Member States, the study traces the evolution of constitutional identity from a defensive safeguard of sovereignty into a dialogical principle that exerts a shaping influence on European constitutionalism. The analysis identifies three eras – pre-Maastricht, Maastricht, and Lisbon – each of which reveals shifts in judicial reasoning and integration dynamics. Constitutional courts are not established as opponents of the EU, rather, they function as mediators, seeking to balance supranational authority with national legitimacy. The research posits that, when exercised responsibly, constitutional identity serves to strengthen the legitimacy and resilience of the European legal order by harmonising unity and diversity within a framework of structured constitutional pluralism.

Abstrakt: Predkladaná štúdia skúma vývoj vzťahu medzi právom Európskej únie a vnútroštátnym ústavným právom z hľadiska ústavnej identity, doktríny, ktorá sprostredkováva napätie medzi primátom práva EÚ a zachovaním ústavnej rozmanitosti. Porovnaním a kontrastovaním judikatúry zakladajúcich členských štátov a členských štátov strednej a východnej Európy štúdia sleduje vývoj ústavnej identity od defenzívnej ochrany suverenity k dialógovému princípu, ktorý má formujúci vplyv na európsky konštitucionalizmus. Analýza identifikuje tri obdobia – pred Maastrichtom, Maastricht a Lisabon –, z ktorých každé odhaľuje zmeny v súdnom uvažovaní a dynamike integrácie. Ústavné súdy nie sú zriadené ako oponenti EÚ, skôr fungujú ako mediátori, ktorí sa snažia vyvážiť nadnárodnú autoritu s národnou legitimitou. Výskum predpokladá, že ak sa ústavná identita uplatňuje zodpovedne, slúži na posilnenie legitimity a odolnosti európskeho právneho poriadku harmonizáciou jednoty a rozmanitosti v rámci štruktúrovaného ústavného pluralizmu.

Keywords: constitutional indentity, European Union, constitutional dialogue, constitution, transferring of powers, identity

Kľúčové slová: ústavná identita, Európska únia, ústavný dialóg, ústava, prenos právomocí, identita

1 INTRODUCTION

The relationship between European Union law and national constitutional law is widely regarded as one of the most intricate and enduring questions in European legal theory. This paper discusses constitutional pluralism that underpins Europe's diverse legal traditions. From the outset of integration, the Court of Justice of the European Union has insisted on the supremacy of EU law, but national constitutional courts have persistently sought to reconcile this supranational claim with their domestic constitutional mandates. This tension, rather than being regarded as an anomaly, has become the defining characteristic of the European legal order. The project under discussion is notable for its integration of two seemingly contradictory elements: the post-sovereign nature of the project, and the grounding of the project in sovereign constitutions.

The emergence of constitutional identity as a doctrinal concept is fundamental to this paradox. Constitutional identity is indicative not only of a state's constitutional distinctiveness, but also of a deeper effort to safeguard democratic self-determination, cultural continuity, and institutional autonomy within an integrated legal space. In response to the expansion of the European Union's competences, constitutional courts have adopted a range of measures, including the formulation of doctrines such as Germany's "identity review", Poland's sovereignty clauses, and Hungary's reference to its historical constitution. These measures serve to reaffirm the primacy of the national constitutional self. The doctrines under scrutiny are notable for their lack of uniformity and coherence. However, when considered collectively, these elements reveal a shared aspiration: to anchor the process of integration in legitimacy derived from national constitutional traditions and democratic consent.

The comparative dimension of this inquiry is of crucial significance. The study of constitutional identity across Member States has exposed striking variations in the articulation and application of the concept. In the context of Western Europe, constitutional identity evolved organically through the process of judicial interpretation, firmly embedded in the region's long-standing democratic traditions. In Central and Eastern Europe, by contrast, the doctrine emerged as part of a sovereignty reconstruction, where constitutional identity functioned as

both a legal safeguard and a symbol of regained self-determination. This brought up the dual nature of constitutional identity, simultaneously legal and symbolic.

The analysis proceeds through a chronological and comparative framework, structured around three key eras: the pre-Maastricht era, characterised by cautious judicial pragmatism; the Maastricht era, which introduced explicit constitutional confrontation; and the Lisbon era, marked by the formal articulation of constitutional identity as a limit to integration. Each era in signifies a shift in the manner in which courts interpret the dialectic between the supremacy of EU law and national autonomy.

Methodologically, the research combines doctrinal analysis with comparative constitutional interpretation. The study examines landmark judgments, including Solange I–II, Maastricht, Lisbon, and the PSPP decision in Germany; Granital and Frontini in Italy; and Sarran and Fraisse in France. It also analyses post-accession jurisprudence in Poland, Hungary, Romania Slovakia, Czech Republic and Croatia. These cases illustrate how courts construct a shared vocabulary of constitutional pluralism while simultaneously preserving distinct national perspectives. A comparative reading of these cases reveals a dynamic of judicial dialogue rather than conflict. National courts do not merely resist EU law but rather engage in a process of reinterpretation through the lens of domestic constitutional legitimacy.

2 WHAT ROLE PLAYS THE IDENTITY IN OUR LIFE?

The concept of identity, although capable of assuming numerous forms, is fundamentally characterised by a sense of belonging to a particular community.[491] The concept is characterised by its fluidity and uncertainty, and it was extensively utilised within the social sciences prior to undergoing a comprehensive examination. Consequently, it has evolved into a fundamental concept that remains without a universally accepted definition. Moreover, its employment is predominantly observed in ideological and political discourse, thereby signifying that the purpose of its utilisation exerts a significant influence on the conceptual content.[492]

In essence, identity, when examined at the group level, is a social construct that is both coherent and malleable, forming part of a group or community with a shared culture and language.[493] Psychological research posits that individuals possess at least two distinct selves: an independent self and an interdependent self. The latter encompasses how we relate to each other, while the former is independent of social context and situational constraints. The

[491] GRIMSON, A. *Culture and identity: two different notions,* p. 63.
[492] LURCZA, Zs. *Kulturális identitás és de(kon)strukció,* p. 16.
[493] CONWAY, Sh.: *From Britishness to Multiculturalism: Official Canadian Identity in the 1960s,* p. 10.

propensity for self-dominance in interpersonal interactions is subject to variation and is predominantly influenced by pre-existing factors, such as cultural influences. Cultural differences arising from traditions and religions (e.g. Buddhism, Christianity), philosophies of life (e.g. Confucianism, Enlightenment) and socialisation processes (e.g. child-rearing methods) become forces that shape our personality traits through this influence.[494] This influence contributes to the formation of identity.

It can be posited that the concept of community serves as a recurring theme in the realm of identity.[495] The concept of identity, therefore, encompasses both the individual's personal sense of self and the role that they play within society. On the one hand, identity is about the individual's personal self, and on the other, it is about the community and the way in which that community defines itself.[496] It is evident that certain elements of identity are individual in nature, while others are collective in essence. There are many different types of identity, the most fundamental of which include gender, religion, class and social status, and political or moral identity.[497] It should also be noted that, in the postmodern era, there has been an increasing fluidity and decreased fixity of identity. In addition, the influence of multiple factors upon identity has also been identified.[498]

In the process of identity formation, the socialisation process is instrumental in establishing the fundamental elements of an individual's identity, contributing to the development of their personality and the articulation of their core identity concerns.[499] During the process of socialisation, individuals adapt their unique traits, tendencies, and characteristics of their personalities to the prevailing social framework. Within the sociocultural milieu, the relationship between individuals and society is maintained and regulated by a sense of identity. The formation of identity is predicated on this sense of identity.[500]

The concept of identity is not static; it can evolve and transform over time, which gives rise to the question of whether the cultural aspect of identity can be a matter of free choice, even entirely. The response to this question is contingent upon the conceptualisation of identity: there are perspectives that posit identity as a consequence of an individual's present interactions and

---

[494] AAKER, J., SCHMITT, B. *Culture-dependent Assimilation and Differentiation of the Self. Preferences for Consumption Symbols in the United States and China,* p. 562.
[495] HÓDI, S. *A nemzeti identitás zavarai,* p. 23.
[496] BAKK, M. *Politikai közösség és identitás,* pp. 25-27.
[497] KOLLER, B. *Nemzet identitás, politika Európában,* pp. 46-47.
[498] HALL, S. *The Question of Cultural Identity,* p. 277.
[499] ZSOLT, P. *Szociálpszichológia. Proszociális és antiszociális alapviselkedések,* p. 37.
[500] PAPP, R. *A kulturális antropológia főbb részterületei. Identitás és etnicitás,* pp. 109-110.

accomplishments, and thus can be conceptualised as a perpetually evolving process.[501] This perspective is in alignment with the concept of freedom of identity choice. However, an alternative perspective posits that group affiliation is predominantly a consequence of prevailing circumstances rather than an outcome of personal aspirations or achievements. In the event that an individual seeks to alter their group affiliation, it is imperative that they adjust their behaviours and preferences, thereby assimilating into the culture and identity of the alternative group. This process is often protracted and seldom fully accomplished.[502]

In addressing the notion of constitutional identity, it is imperative to acknowledge the distinctiveness of nations, not only in terms of their cultural attributes, but also in the manner in which these characteristics influence their social structures, customs, and consequently, the legal and constitutional frameworks that govern them.

The basis for this assertion is that the culture-defining individual and community identity has become intertwined with the process of nation building and the image of national unity.[503] This, in turn, has influenced the emotional and conscious relationship with the national community and the national-ethnic group, i.e., national identity.[504]

Origin, mother tongue, cultural values and norms form the basis of cultural-national identity[505], in which the cultural unity of the community (at a theoretical level) has over time become linked to the political dimension, political determinism, and ultimately nationalism. [506] The concept of nation can be defined as the intersection of culture and politics, typically linked to the territory of a state on the one hand and the unifying policy of the state on the other. [507] The distinctiveness that is thus engendered is then reflected in the legal system and constitutions.

Thus constitutional identity refers to the idea that a constitution is the text that embodies an act of sovereignty, whereby a people determines its own governance, principles and values. This constitution establishes a political and ideological system for a nation, and constitutional identity refers to the fundamental elements of that identity. It is a legal document that enshrines elements relating to history, culture, religion, and so forth, which collectively constitute the identity heritage of the nation. It is the legal manifestation of national identity, a set of norms

---

[501] HÓDI, S. *A nemzeti identitás zavarai,* p. 7.
[502] MARGALIT, A. and RAZ, J. *National Self-Determination,* pp. 444., 446-447.
[503] GHEORGHE, N. – ACTON, Th. *A multikulturalitás problémái: kisebbségi, etnikai, nemzetiségi és emberi jogok,* p. 207.
[504] GEREBEN, F. *Nemzeti és vallási identitás kisebbségi és többségi helyzetben,* p. 1.
[505] GÖDRI, I. *Bevándorlás és etnicitás – összefüggések nyomában,* p. 104.
[506] HOBSBAWM, E. J. *Nations and nationalism since 1780. Programme, myth, reality,* p. 18.
[507] BRUBAKER, R. *A nemzet mint intézményesült forma, gyakorlati kategória, esetleges esemény,* pp. 390-392.

that assert national identity and protect it from conflicting principles or values, while also allowing for the existence of other identities. National identity is the fundamental reason for the existence of a state, and the reason why a group of people settled on a territory and established a nation and state.[508]

Constitutional identity is, therefore, rooted in community identity, yet the two concepts are not synonymous. The latter is a more significant source of the former than its sole determiner.[509] This is partly why, as will be demonstrated in the following, the concept of constitutional identity has been invoked and interpreted in very different contexts in the practice of constitutional courts.

3 THE PROCESS OF THE EMERGENCE OF CONSTITUTIONAL IDENTITY

Two years ago, a research was completed that examined the relationship between EU law and national law, primarily from the perspective of the constitutional courts of the member states. The research covered the countries that joined the European Union during its eastern expansion, as well as countries that have been members for much longer, such as Germany, France, and Italy.[510]

What we saw in this research is that the relationship between EU law and national constitutional law has long been characterized by tension between the principle of primacy and the preservation of constitutional diversity. While the Court of Justice of the European Union has consistently affirmed the supremacy and direct effect of EU law, national constitutional courts have sought to safeguard core values, competences, and institutional autonomy. This dynamic has generated a doctrinal space in which "constitutional identity" has emerged as a central concept, invoked both as a legitimate safeguard and, at times, as a politically instrumentalized doctrine.

If we examine the issue from a chronological perspective, we can distinguish three periods: the period before the Maastricht Treaty, the period of the Maastrich Treaty, and the period marked by the Lisbon Treaty.

---

[508] MATHIEU, B. *Constitutional Identity,* pp. 21-22.
[509] On the difficulties of distinguishing between the two concepts, and in particular on finding the identity inherent in the constitution, see MARTÍ, J. L. *Two Different Ideas of Constitutional Identity: Identity of the Constitution v. Identity of the People,* pp. 17-36.; TUSHNET, M. *How do constitutions constitute constitutional identity?* pp. 671-676.
[510] VARGA, A. Zs., BERKES, L. (eds.) *Common Values and Constitutional Identities: Can Separate Gears Be Synchronised?*

In the early phases of integration, national constitutions largely neglected to define the place of EU law, leaving constitutional courts to address conflicts case by case. The *Costa v. ENEL* judgment in 1964 established the doctrine of supremacy, but national courts initially engaged with it cautiously. This period was marked by judicial pragmatism, with courts acknowledging potential friction but seeking to avoid open conflict. [511]

Germany represents a paradigmatic case with the Solange I and Solange II decisions, in which the Federal Constitutional Court played a formative role in defining the constitutional boundaries of integration by crafting a conditional acceptance of EU law supremacy. This conditionality created a doctrinal template that was later codified in the 1992 constitutional amendment introducing Article 23 of the Basic Law. Here, the "eternity clause" was extended to integration, establishing immutable constitutional limits even in the context of EU law.[512]

Italy's path diverged but reveals parallel dynamics. Initially, the Italian Constitutional Court adhered to the principle of *lex posterior*, refusing to grant EU law inherent superiority. However, the Court of Cassation's *Granital* ruling in 1984 marked a decisive shift: EU law was accorded primacy over conflicting national law, though the Constitutional Court retained the competence to ensure conformity with fundamental constitutional principles and the inalienable rights of the person. This dual framework – recognition of primacy paired with conditional safeguards – exemplifies the balancing act characteristic of national courts in this period.[513]

France adopted a similarly cautious but ultimately accommodating stance. The Conseil d'État and the Cour de Cassation scrutinized the constitutional implications of European treaties, but consistently refrained from obstructing the integration process. Concerns about sovereignty, democracy, and institutional continuity were articulated, yet interpreted flexibly to allow for compliance with EU obligations.[514]

In sum, before Maastricht, constitutional jurisprudence across founding states reveals a shared pattern: acknowledgment of supremacy, tempered by reservations grounded in constitutional identity and fundamental values. National courts avoided frontal challenges, instead engaging in doctrinal pathfinding that established the groundwork for later debates.

The Maastricht Treaty (1992) marked a profound shift, both symbolically and substantively. By creating the European Union, introducing European citizenship, and expanding competences in monetary policy, justice, and foreign affairs, it placed sovereignty

---

[511] BERKES, L. *Comparative Analysis: The Shells that Embrace Constitutional Identity,* p. 396.
[512] GRASER, A. *The Dilemma of the Presumptuous Watchdog: Constitutional Identity in the Jurisprudence of the German Federal Constitutional Court,* pp. 19-23.
[513] DELLA CANANEA, G. *Italy and the European Union: A Legal Analysis*, pp. 83-85.
[514] MATHIEU, B. *ational Constitutional Identity Confronted with the Constraints of European Union Law,* p. 72.

questions squarely at the constitutional forefront. Member States were compelled to recalibrate the balance between supranational authority and constitutional autonomy.[515]

In Germany, Maastricht prompted an amendment to the Basic Law that both incorporated pro-European commitments and reaffirmed democratic safeguards. The Federal Constitutional Court emphasized that participation in integration must not hollow out the democratic legitimacy of the state, anchoring its review in the principle that essential constitutional functions cannot be transferred.[516]

France confronted similar dilemmas. In its Maastricht I decision (1992), the Conseil Constitutionnel identified three sovereignty-sensitive areas: electoral rights, monetary policy, and border control. While recognizing that the Treaty affected core state prerogatives, the Court nonetheless endorsed ratification, interpreting sovereignty as adaptable within the framework of European integration. The underlying logic was that sovereignty consists not merely in formal independence but also in the state's ability to secure rights and continuity in cooperation with others.[517]

Italy, in contrast, exhibited muted political and judicial engagement. Maastricht's implications were not extensively debated, and constitutional adaptation lagged, with Article 11 (on international cooperation) serving as the principal constitutional foundation for integration until reforms in 2001.[518] The Italian case illustrates that the constitutionalising of EU law proceeded unevenly across Member States, shaped as much by political culture as by legal doctrine.

The accession of Central and Eastern European countries in the 2000s added a new dimension. For post-communist states, EU membership was not merely a legal development but a symbolic "return to Europe." Constitutions were amended to facilitate accession, but with varying approaches to supremacy. Poland's Constitutional Court articulated one of the clearest identity-based doctrines: it accepted primacy but explicitly excluded ultra vires acts from its scope, insisting that sovereignty, democracy, and constitutional rights formed non-transferable state competences.[519] Similarly, the Czech Constitutional Court's *Sugar Quota III* ruling integrated

---

[515] BERKES, L. *Comparative Analysis: The Shells that Embrace Constitutional Identity.,* p. 398.
[516] GRASER, A. *The Dilemma of the Presumptuous Watchdog: Constitutional Identity in the Jurisprudence of the German Federal Constitutional Court,* p. 27.
[517] MATHIEU, B. *National Constitutional Identity Confronted with the Constraints of European Union Law,* pp. 70., 72-73.
[518] DELLA CANANEA, G. *Italy and the European Union: A Legal Analysis,* pp. 81-86.
[519] STEPKOWSKI, A. *Polish Constitutional Identity and the EU Challenges: European Law as a Tool for the Redrafting of the Polish Constitution,* pp. 255-261.

EU law into the constitutional framework but emphasized that its effects derive from EU law itself, thereby preserving a dualist interpretive posture.[520]

Slovakia adopted a distinctive model, transferring the *exercise* rather than the *ownership* of competences, thereby symbolically retaining sovereignty while enabling integration.[521] By contrast, Hungary displayed remarkable judicial reticence. The Constitutional Court avoided substantive engagement with EU law supremacy, reflecting a constitutional culture where integration was politically welcomed but juridically under-theorized.[522]

This comparative landscape underscores how the Maastricht era exposed deeper divergences. Founding states institutionalized cautious acceptance, while new Member States sought to articulate sovereignty safeguards through constitutional identity. Both approaches, however, converged in their reluctance to challenge primacy directly, preferring interpretive accommodation.

The Lisbon Treaty (2009) catalysed a more assertive engagement with the constitutional limits of integration. By consolidating the EU's legal personality and expanding competences, Lisbon triggered constitutional reviews in multiple Member States. Courts increasingly invoked constitutional identity to mark boundaries, though the scope and intensity of this doctrine varied significantly.

Germany again played a leading role. In its Lisbon judgment, the Federal Constitutional Court coined the doctrine of *identity review*, complementing its earlier *ultra vires* review. It identified inviolable domains – such as democratic self-determination, cultural and social conditions, and fundamental rights – that integration could not erode. While appearing robust, subsequent practice revealed a more deferential stance: in the European Arrest Warrant case (2015), the Court interpreted EU law in harmony with German constitutional requirements, softening its criteria. The 2020 PSPP judgment, however, briefly reignited tensions by declaring an ECB program ultra vires. Although politically significant, the decision's practical impact was quickly neutralized, underscoring that even assertive doctrines remain embedded within an overall pro-integration framework.[523]

---

[520] PETR, M. *Constitutional Identity of the Czech Republic,* pp. 148., 160-161.
[521] KRUNKOVÁ, A. *Constitutional Identity and Relationship Between European Union Law and National Law of the Slovak Republic,* pp. 365-366.
[522] VARGA, A. Zs., BERKES, L., *Constitutional Identity and Relations Between the European Union Law and the Hungarian Law,* pp. 166-168., 194-199.
[523] GRASER, A. *The Dilemma of the Presumptuous Watchdog: Constitutional Identity in the Jurisprudence of the German Federal Constitutional Court,* pp. 30-34., 49.

In Central and Eastern Europe, Lisbon provoked varied responses. The Czech Constitutional Court, while voicing sovereignty concerns, upheld the Treaty, affirming that it strengthened democratic legitimacy and respected fundamental rights.[524] Slovakia went further, suggesting EU primary law could be seen as a "supra-constitutional source", though without elaborating impenetrable limits.[525] Hungary's Constitutional Court endorsed Lisbon with little scrutiny, framing it as a positive evolution that enhanced parliamentary oversight through subsidiarity.[526] Croatia, by contrast, constitutionalized EU membership in unprecedented detail: Article 145 of the Constitution regulates the relationship between EU and Croatian law and effectively reflects the principle of primacy, though without stating it explicitly.[527]

Poland and Romania provide especially rich examples of constitutional identity jurisprudence. The Polish Constitutional Court tied identity to judicial independence and democratic sovereignty[528], while Romania increasingly linked identity to institutional arrangements, such as the organization of parliament and the judiciary.[529] In Hungary, constitutional identity was later connected to the historical constitution and cultural traditions, expanding the doctrine into symbolic terrain.[530]

This period thus illustrates how constitutional identity evolved from abstract notions of sovereignty and democracy into concrete references to institutional design, national traditions, and even language and territorial integrity. The concept became a flexible tool, capable of expressing both principled limits and politically motivated resistance.

Despite the doctrinal development of constitutional identity, actual interventions against EU law remain rare. The constitutional courts typically avoid direct conflict, opting instead for interpretive harmonization. The paradox is that while constitutional identity is increasingly invoked, its practical application often functions as a deterrent rather than a weapon.

Constitutional dialogue emerges as a potential solution but remains underutilized. The preliminary reference procedure under Article 267 TFEU is the principal formal channel, yet constitutional courts have been hesitant to employ it. The Italian Constitutional Court initially

---

[524] PETR, M. *Constitutional Identity of the Czech Republic,* p. 148., 160-161.
[525] KRUNKOVÁ, A. *Constitutional Identity and Relationship Between European Union Law and National Law of the Slovak Republic,* p. 384.
[526] VARGA, A. Zs., BERKES, L. *Constitutional Identity and Relations Between the European Union Law and the Hungarian Law,* pp. 166–168., 194–199.
[527] BACIC, P., *On Croatian Constitutional Identity and European Integration,* pp. 121-123.
[528] STEPKOWSKI, A. *Polish Constitutional Identity and the EU Challenges: European Law as a Tool for the Redrafting of the Polish Constitution,* pp. 255-261.
[529] TOADER, T., SAFTA, M., pp. 318-320.
[530] VARGA, A. Zs., BERKES, L. *Constitutional Identity and Relations Between the European Union Law and the Hungarian Law,* pp.166-168., 189-190., 194-199.

resisted viewing itself as a "court" for the purposes of Article 267 but has cautiously used the mechanism in inter-institutional disputes and fundamental rights contexts.[531] The German Constitutional Court, despite its identity review, has emphasized the need to allow the CJEU to interpret EU law first.[532] The French Conseil Constitutionnel and Croatian Court have also acknowledged the possibility of preliminary references but rarely apply it in practice.[533] Hungary has never used the procedure.[534]

Other forms of dialogue, such as bilateral judicial exchanges and multilateral forums, exist but lack binding force. The asymmetry between the CJEU's integrationist mandate and constitutional courts' role as guardians of national constitutions means that genuine dialogue remains difficult. Still, the potential remains for more flexible arrangements that respect both primacy and diversity.

The comparative analysis reveals a complex dynamic: EU law's primacy is broadly accepted, yet consistently conditioned by national constitutional safeguards. Constitutional identity has become the doctrinal vessel through which states articulate these limits, varying in scope from abstract values (democracy, sovereignty, rule of law) to concrete institutional and cultural elements (judicial independence, parliamentary status, language, historical traditions).

Crucially, constitutional courts have not acted as obstacles but as mediators. They function less as antagonists than as sentinels, reminding EU institutions that integration must respect diversity. This equilibrium has enabled the EU to advance without collapsing into uniformity, but it also highlights the need for structured dialogue to prevent fragmentation.

The future of EU–national relations thus lies not in erasing constitutional diversity but in embedding it within the European legal space. Constitutional identity, if used responsibly, can serve not as a barrier to integration but as a framework for reconciling primacy with pluralism – a reminder that the European project thrives not in uniformity but in the balance between unity and diversity.

---

[531] DELLA CANANEA, G. *Italy and the European Union: A Legal Analysis*, pp. 79-86.
[532] GRASER, A. *The Dilemma of the Presumptuous Watchdog: Constitutional Identity in the Jurisprudence of the German Federal Constitutional Court,* pp. 31–34., 49.
[533] MATHIEU, B. *National Constitutional Identity Confronted with the Constraints of European Union Law,* pp. 72-73.
[534] VARGA, A. Zs., BERKES, L. *Constitutional Identity and Relations Between the European Union Law and the Hungarian Law,* p. 212.

4 CONCLUSION

The comparative analysis undertaken in this study reveals that the relationship between European Union law and national constitutional law is best understood not as a clash between supremacy and sovereignty, but as a structured pluralism – an evolving balance of normative claims that coexist within a shared constitutional space. The doctrine of primacy is widely regarded as the cornerstone of EU integration, ensuring the uniform and effective application of EU law. Nevertheless, the authority of the CJEU is subject to constant renegotiation within the national constitutional frameworks of the member states, wherein the constitutional courts assume the dual role of guardians of the constitution and participants in a broader European dialogue. This relationship has given rise to the notion of constitutional identity, a concept that encapsulates how Member States reconcile the imperatives of integration with their constitutional self-understanding.

The research demonstrates that constitutional identity has undergone a gradual transformation from a defensive doctrine into a constitutive element of European constitutionalism itself. In Germany, the evolution of identity review from a tool of limitation to a means of dialogue with the CJEU signifies the affirmation that the preservation of democratic self-determination is compatible with participation in supranational governance. In France, constitutional identity has been instrumental in harmonising republican traditions with the stipulations of EU membership, signifying a malleable interpretation of sovereignty anchored in constitutional continuity. Italy's jurisprudence demonstrates that a commitment to international cooperation can coexist with an unwavering commitment to fundamental rights. In Central and Eastern Europe, however, the concept has acquired a different resonance. It is closely linked to the post-communist reconstruction of constitutional order and the desire to reassert national agency within the European project.

The most significant insight to emerge is that constitutional identity functions as a dialogical safeguard rather than an antagonistic barrier. The practice of constitutional courts across Europe indicates that identity clauses are seldom invoked to reject EU law outright. Instead, they function as interpretive parameters that guide the harmonisation of domestic and supranational norms. This subtle yet powerful function ensures that the integrity of both systems is maintained while preventing unilateral overreach. In situations where conflict has emerged, for instance in the Polish K 3/21 or German PSPP decisions, the prevailing dynamic has been characterised by a duality of contestation and cooperation. These disputes, rather than undermining integration, serve to expose its constitutional depth and thereby engender renewed engagement between the CJEU and national judiciaries.

The analysis further suggests that the future of European constitutionalism is contingent on the transformation of these interactions into authentic constitutional dialogue. The objective is not to eliminate diversity, but rather to incorporate it into a cooperative constitutional framework.

In this context, constitutional identity should be reconceptualised as a framework for coexistence, rather than a doctrine of exclusion. When considered in the correct context, it can be seen to reflect a constitutional pluralism that serves to enrich rather than fragment the European legal order. It is important to note that the legitimacy of the Union is derived not only from supranational authority, but also from the constitutional traditions of its Member States.

References:

- AAKER, j., Schmitt, B. *Culture-dependent Assimilation and Differentiation of the Self. Preferences for Consumption Symbols in the United States and China.* Journal of Cross-cultural Psychology, Vol. 32. No. 5., September 2001 pp. 561-576.
- BACIC, P., *On Croatian Constitutional Identity and European Integration.* IN: VARGA, A. Zs., BERKES, L., (eds.) Common Values and Constitutional Identities: Can Separate Gears Be Synchronised? Budapest: Central European Academic Publishing (2023) pp. 105-133. https://doi.org/10.54237/profnet.2023.avlbcvci_4
- BAKK, M. *Politikai közösség és identitás.* Komp-Press Kiadó Kolozsvár, 2008
- BERKES, L. *Comparative Analysis: The Shells that Embrace Constitutional Identity.* IN: VARGA, A. Zs. BERKES, L., (eds.) Common Values and Constitutional Identities: Can Separate Gears Be Synchronised? Budapest: Central European Academic Publishing (2023) pp. 391-412. https://doi.org/10.54237/profnet.2023.avlbcvci_10
- BRUBAKER, R. *A nemzet mint intézményesült forma, gyakorlati kategória, esetleges esemény.* IN: KÁNTOR, Z. (szerk.) Nacionalizmuselméletek (szöveggyűjtemény). Rejtjel Kiadó Budapest, 2004 pp. 387-395.
- CONWAY, Sh. *From Britishness to Multiculturalism: Official Canadian Identity in the 1960s.* Études canadiennes / Canadian Studies, 2018, pp. 9-30. DOI:10.4000/eccs.1118
- DELLA CANANEA, G. *Italy and the European Union: A Legal Analysis.* IN: VARGA, A. Zs., BERKES, L., (eds.) Common Values and Constitutional Identities: Can Separate Gears Be Synchronised? Budapest: Central European Academic Publishing (2023) pp. 79-103. https://doi.org/10.54237/profnet.2023.avlbcvci_3
- GEREBEN, F. *Nemzeti és vallási identitás kisebbségi és többségi helyzetben.* http://terd.unideb.hu/doc/konyv/4/v_gereben.pdf

- GHEORGHE, N. – ACTON, Th. *A multikulturalitás problémái: kisebbségi, etnikai, nemzetiségi és emberi jogok.* Replika 1996, 23-24. szám, pp. 207-218.
- GÖDRI, I. *Bevándorlás és etnicitás – összefüggések nyomában.* IN: Hárs, Á.; Tóth, J. (szerk.) Változó migráció, változó környezet. Budapest, Magyarország: MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2010 pp. 87-124.
- GRASER, A. *The Dilemma of the Presumptuous Watchdog: Constitutional Identity in the Jurisprudence of the German Federal Constitutional Court.* IN: VARGA, A. Zs., BERKES, L., (eds.) Common Values and Constitutional Identities: Can Separate Gears Be Synchronised? Budapest: Central European Academic Publishing (2023) pp. 13-49. https://doi.org/10.54237/profnet.2023.avlbcvci_1
- GRIMSON, A. *Culture and identity: two different notions.* Social Identities, 16:1, 2010 pp. 61-77.
- HALL, S. *The Question of Cultural Identity.* IN: Hall, S., Held, D. and McGrew, T. (eds) Modernity and its Futures. Polity Press in Association with the Open University, Cambridge, 1992 pp. 273-325.
- HOBSBAWM, E. J. *Nations and nationalism since 1780. Programme, myth, reality.* Second edition. Cambridge University Press, 1992
- HÓDI, S. *A nemzeti identitás zavarai.* Forum Könyvkiadó Újvidék, 1992
- KOLLER, B. *Nemzet identitás, politika Európában.* L'Harmattan Kiadó – Zsigmond Király Főiskola Budapest, 2006
- KRUNKOVÁ, A. *Constitutional Identity and Relationship Between European Union Law and National Law of the Slovak Republic.* IN: VARGA, A. Zs., BERKES, L., (eds.) Common Values and Constitutional Identities: Can Separate Gears Be Synchronised? Budapest: Central European Academic Publishing (2023) pp. 253-389. https://doi.org/10.54237/profnet.2023.avlbcvci_9
- LURCZA, Zs. *Kulturális identitás és de(kon)strukció*. Egyetemi Műhely Kiadó, Bolyai Társaság – Kolozsvár 2014
- MARGALIT, A. and Raz, J. *National Self-Determination.* The Journal of Philosophy, Vol. 87, No. 9 (Sep., 1990), pp. 439-461.
- MARTÍ, J. L. *Two Different Ideas of Constitutional Identity: Identity of the Constitution v. Identity of the People.* IN: ARNÁIZ, A. S. and ALCOBERRO, C. (eds): National Constitutional Identity and European Integration. Antwerp: Intersentia, 2013: pp. 17-36.

- MATHIEU, B. *Constitutional Identity.* IN RAISZ, A. (ed.) International Law From A Central European Perspective. Legal Studies on Central Europe, pp. 21–39., doi:10.54171/2022.ar.ilfcec_2.
- MATHIEU, B. *National Constitutional Identity Confronted with the Constraints of European Union Law.* IN: VARGA, A. Zs., BERKES, L., (eds.) Common Values and Constitutional Identities: Can Separate Gears Be Synchronised? Budapest: Central European Academic Publishing (2023) pp. 51-77. https://doi.org/10.54237/profnet.2023.avlbcvci_2
- PAPP, P. *A kulturális antropológia főbb részterületei. Identitás és etnicitás.* IN: BOGLÁR, L. – PAPP, R. (szerk.) A tükör két oldala. Bevezetés a kulturális antropológiába. Nyitott könyvműhely Budapest, 2007 pp. 109-112.
- PETR, M. *Constitutional Identity of the Czech Republic.* IN: VARGA, A. Zs., BERKES, L., (eds.) Common Values and Constitutional Identities: Can Separate Gears Be Synchronised? Budapest: Central European Academic Publishing (2023) pp. 135-163. https://doi.org/10.54237/profnet.2023.avlbcvci_5
- STEPKOWSKI, A. *Polish Constitutional Identity and the EU Challenges: European Law as a Tool for the Redrafting of the Polish Constitution.* IN: VARGA, A. Zs., BERKES, L., (eds.) Common Values and Constitutional Identities: Can Separate Gears Be Synchronised? Budapest: Central European Academic Publishing (2023) pp. 225-269. https://doi.org/10.54237/profnet.2023.avlbcvci_7
- TOADER, T., SAFTA, M., *Constitutional Identity and Relations Between EU Law and Romanian Law.* IN: VARGA, A. Zs., BERKES, L., (eds.) Common Values and Constitutional Identities: Can Separate Gears Be Synchronised? Budapest: Central European Academic Publishing (2023) pp. 271-351. https://doi.org/10.54237/profnet.2023.avlbcvci_8
- TUSHNET, M. *How do constitutions constitute constitutional identity?* International Journal of Constitutional Law 8(3):671-676. doi:10.1093/icon/moq025
- VARGA, A. Zs., BERKES, L., *Constitutional Identity and Relations Between the European Union Law and the Hungarian Law.* IN: Varga, A. Zs., Berkes, L., (eds.) Common Values and Constitutional Identities: Can Separate Gears Be Synchronised? Budapest: Central European Academic Publishing (2023) pp. 165-223. https://doi.org/10.54237/profnet.2023.avlbcvci_6
- VARGA, A. Zs., BERKES, L. (eds.) Common Values and Constitutional Identities: Can Separate Gears Be Synchronised? Budapest, Central European Academic Publishing (2023) doi: https://doi.org/10.54237/profnet.2023.avlbcvci

- ZSOLT, P. *Szociálpszichológia. Proszociális és antiszociális alapviselkedések.* EU-Synergon Kft. Vác, 2005

Contact Information:

Lilla Berkes, associate professor
berkes.lilla@jak.ppke.hu
Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law and Political Sciences
Szentkirályi street
1088 Budapest
Hungary

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE NATIONAL LAW AND THE LAW OF THE EUROPEAN UNION IN THE CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE SLOVAK REPUBLIC

JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstract: This article, I analyze the case law of the Constitutional Court of the Slovak Republic concerning the relationship between national law and European Union law. There are not many decisions, but they can be used to deduce the basic elements of the position of the Constitutional Court of the Slovak Republic. The position taken by the Constitutional Court is based on the loyalty of the Slovak Republic to the European Union.

Abstrakt: V príspevku analyzujem judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky dotýkajúcu sa vzťahu vnútroštátneho práva a práva Európskej únie. Rozhodnutí nie veľa, ale dajú sa z nich vyčítať základne prvky postoja Ústavného súdu SR. Postoj, ktorý zaujal ústavný súd je postavený na lojálnosti Slovenskej republiky k Európskej únii.

Keywords: constitutional law, European Union law, principle of primacy, Constitutional Court

Kľúčové slová: ústavné právo, právo Európskej únie, princíp prednosti, Ústavný súd

1 PROLOGUE

Currently, the question of the relationship between European Union law and national law is very relevant. The authorities of the European Union sometimes exceed the scope of the rights that have been transferred by the Member States to the European Union. It may happen that the secondary law of the European Union will not be in accordance with the Constitution of the Slovak Republic. Therefore, it is necessary to address the question of the relationship between national law and the law of the European Union according to national legislation and according to the jurisprudence of the Constitutional Court of the Slovak Republic. When writing the contribution, I use the method of critical analysis, in the analysis of legislation and jurisprudence of the Constitutional Court, and synthesis, which I use to draw conclusions. In the first chapter, I proceed with the historical-legal method.

2 THE DEVELOPMENT OF LEGISLATION IN THE PROCESS OF PREPARING FOR THE ENTRY INTO THE EUROPEAN UNION

The Constitution of the Slovak Republic was approved by the Slovak National Council on September 1, 1992 and ceremonially signed at Bratislava Castle on September 3, 1992 (hereinafter referred to as the "Constitution of the SR"). It was published in the Collection of Laws under no. 460 on October 1, 1992, and it became effective on this day.[535]

At the time of the approval of the Constitution of the Slovak Republic, there were no efforts to join the European Union, therefore the Constitution did not even deal with the relationship between national law and the law of the European Union. At that time, the question of remaining in the federation with the Czech Republic or dividing the federation was being resolved. Therefore, the question of entering into a union was neither topical nor attractive from the point of view of political direction.

The original Constitution of the Slovak Republic did not explicitly regulate the hierarchy of legal norms. The hierarchy could be read implicitly from some provisions of the Constitution of the Slovak Republic. According to the original text of Art. 111 *International treaties on human rights and fundamental freedoms, which the Slovak Republic has ratified and were promulgated in the manner established by law, take precedence over its laws if they ensure a greater range of fundamental rights and freedoms*.[536] According to Art. 125 of the Constitution of the Slovak Republic The Constitutional Court of the Slovak Republic (hereinafter referred to as the "Constitutional Court of the Slovak Republic") assesses the conformity of laws with the Constitution and constitutional laws, the conformity of government regulations, generally binding legal regulations of ministries and other central state administration bodies with the Constitution, with constitutional laws and laws. From the mentioned provisions of the constitution, we could determine the hierarchy of legal norms: the Constitution of the Slovak Republic and constitutional laws, international treaties on human rights and fundamental freedoms, but only if they ensure a greater range of fundamental rights and freedoms, laws and other international treaties, government regulations, decrees, decrees and the measures of ministries and other central bodies of state administration.[537]

The elections in 1998 were a very important milestone in the political and economic direction of the Slovak Republic. Since the establishment of the Slovak Republic on January 1,

[535] The effectiveness of certain provisions in accordance with Art. 156 of the Constitution was tied to the relevant changes in the constitutional conditions of the Czechoslovak Federal Republic.
[536] Constitution of the Slovak Republic no. 460/1992 Coll. as amended on June 30, 2001
[537] Legal regulation effective as of June 30, 2001

1993, the Slovak Republic, led by Prime Minister Vladimír Mečiar, began to become internationally isolated[538], as Mečiar and the HZDS used undemocratic practices. After the elections in 1998, even though Mečiar's HZDS won the elections, the government was formed by Mikuláš Dzurinda as the chairman of the political party SDK, which finished in second place in the elections. Dzurinda, as the leader of the political party that placed second, was able to assemble a majority government from the political parties that were in opposition until then. With Dzurinda's ascension to power in 1998, the democratization process was restarted, despite the fact that Mečiar's HZDS won the elections[539]. The goal of the coalition parties headed by the SDK was to start the democratization process, to create conditions for entry into the European Union in every area, and also to create conditions for entry into NATO.[540] One of the many steps was to amend the Constitution of the Slovak Republic in such a way that we would be ready for entry into the European Union.

In 2001, a major amendment to the Constitution of the Slovak Republic was approved[541], which, among other things, amended Art. 7 of the Constitution of the Slovak Republic, where it is enshrined that the *Slovak Republic can transfer the exercise of part of its rights to the European Communities and the European Union by* ***an international treaty*** *that has been ratified and declared* ***in the manner established by law, or on the basis of such a treaty. Legally binding acts of the European Communities and the European Union have priority over the laws of the Slovak Republic.*** *The adoption of legally binding acts that require implementation shall be carried out by law or government regulation pursuant to Art. 120 par. 2.*[542] Thus, it established the method of entry into the European Union, namely by an international treaty, which is ratified by the president. And it affected the hierarchy of legal regulations.[543]

The following hierarchy of legal regulations implicitly follows from the Constitution of the Slovak Republic after its amendment in 2001:

---

[538] HZDS won 27% (907103) votes in the elections and SDK won 26.33% (884497) votes in the elections

[539] https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr1998/results/tab16.jsp.htm

[540] Program statement of the Government of the Slovak Republic for the years 1998-2002, https://www.vlada.gov.sk/data/files/981_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky-od-30-10-1998-do-15-10-2002.pdf?csrt=14846203298158276275

[541] It was already the third direct amendment of the Constitution of the Slovak Republic. The first was in 1998 and the second in 1999, which introduced the direct election of the president of the Slovak Republic. Constitutional Act No. 244/1998 Coll. and Constitutional Act no. 9/1999. See more: OROSZ, l. – SVAK,J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava:* Wolters KluwerSR s.r.o., 2021, s. XXXVI-XL.

[542] Constitutional Act No. 90/2001 Coll. The draft amendment to the constitution was prepared by deputies P. Hrušovský, P. Kresák, L. Orosz, and I. Šimko. It was a parliamentary proposal for this upcoming amendment.

[543] For more, see the draft law with explanatory report https://www.nrsr.sk/dl/Browser/DsDocumentVariant?documentVariantId=28974&fileName=tlac_0643.pdf&ext=pdf

1. The Constitution and constitutional laws,
2. international treaties on human rights and fundamental freedoms, international treaties for the execution of which no law is necessary, and international treaties that directly establish the rights or obligations of natural persons or legal entities and which have been ratified and declared in the manner established by law,
3. legally binding acts of the European Communities and the European Union,
4. laws,
5. generally binding legal regulations of ministries and other central bodies of state administration.

The National Council by resolution no. 365 of July 1, 2003 expressed its agreement with the Treaty on the Accession of the Slovak Republic to the European Union (hereinafter referred to as the "Accession Treaty") and at the same time decided that it is a **treaty according to Art. 7 par. 5 of the Constitution of the Slovak Republic, which has priority over the laws of the Slovak Republic but not over the Constitution of the Slovak Republic.** The President of the Slovak Republic ratified the agreement on August 26, 2003, the agreement entered into force on May 1, 2004 and was published in the Collection of Laws of the Slovak Republic under no. 185/2004 Coll. Amendments to the Treaty on the Establishment of the European Community and the EU Treaty were part of the Accession Treaty.

3 THE CONSTITUTION OF THE SLOVAK REPUBLIC AS A REGULATION OF THE HIGHEST LEGAL FORCE

As it follows from the hierarchy of legal standards, which can be derived from Art. 7 and Art. 125 of the Constitution of the Slovak Republic, all legal regulations that are valid and effective on the territory of the Slovak Republic **must be in accordance with the Constitution of the Slovak Republic, i.e. international treaties and legal acts of the European Union, whether primary or secondary.**

Before the ratification of an international treaty, the President of the Slovak Republic is actively authorized to turn to the Constitutional Court of the Slovak Republic with a proposal to assess whether the negotiated international treaty to be ratified is or is not in accordance with the Constitution of the Slovak Republic.[544] In this case, it is a preliminary review of

[544] Article 102 paragraph 1 letter b) of the Constitution of the Slovak Republic.

constitutionality[545]. If the Constitutional Court declares in its decision that a negotiated but not yet ratified international treaty is not in accordance with the Constitution or the constitutional law, such an international treaty cannot be ratified. If the Constitutional Court of the Slovak Republic decides that the negotiated international agreement is in accordance with the Constitution of the Slovak Republic, such an agreement can be ratified[546].

Before joining the European Union, both the president and the government could turn to the Constitutional Court with a proposal as to whether the primary law of the European Union is in accordance with the Constitution. Neither the president nor the government approached the Constitutional Court with this question. Therefore, it is currently no longer possible for the Constitutional Court to assess the compliance of primary acts of the European Union with the Constitution of the Slovak Republic, it does not have such authority. Even if it turns out that the norms of primary law are not in accordance with the Constitution of the Slovak Republic, neither the Constitutional Court of the Slovak Republic nor any other entity of public authority could assess it. And there would be three possibilities. The first option is to amend the Constitution of the Slovak Republic so that it is in line with the primary law of the European Union, the second option is to leave the European Union, and the third option is not to deal with it and live with an unconstitutional treaty. In the third case, the Constitution of the Slovak Republic would become a de facto constitution, because there would be a change in the constitutional system (constitution), without a legal change to the constitution.[547] But we would no longer be able to say that the Constitution of the Slovak Republic is a legal regulation of the highest legal force in the state, with which all other legal regulations must be in accordance.

If there should be a revision or amendment of the primary law, as was the case with the approval of the Treaty of Lisbon, before their ratification, the President of the Slovak Republic would have the right to submit a proposal to initiate proceedings on the conformity of the revision or amendment with the Constitution. The president had such authorization even before the ratification of the Treaty of Lisbon. Resolution no. 809 of April 10, 2008, the National Council expressed its consent to the Treaty of Lisbon, which amends the Treaty on the European

---

[545] See more: DOBROVICOVÁ, G.-JANOŠÍKOVÁ,M.: Ústava Slovenskej republiky a primárne právo Európskej únie. In.: OROSZ,L.-BREICHOVÁ, M.-MAJERCAK,T. (eds.): 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. ústavné dni. I. Zväzok. Košice:UPJŠ,2012, s. 185-193.

[546] See more: OROSZ, l. – SVAK,J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. Bratislava:* Wolters KluwerSR s.r.o., 2022, s.416-422.

[547] It is necessary to add that the existence of the constitutional judiciary and its operation in themselves do not exclude the possible state of a de facto constitution, therefore the situation that, in addition to the valid constitution, there will be in practice a valid and effective legal regulation that contradicts it. See more: PALÚŠ, I.-SOMOROVÁ,L.: *ŠTÁTNE PRÁVO SLOVENSKEJ REPUBLIKY*, druhé vydanie. Vydavateľ: Univerzita P. J. Šafárika Košice, 2008, s. 64-67.

Union and the Treaty on the Establishment of the European Community (with this treaty, among other changes, the Treaty on the Establishment of the European Community was renamed the Treaty on the Functioning of the EU; consolidated the wording of the EU Treaty and the Treaty on the Functioning of the EU, i.e. the wording with incorporated changes caused by the Treaty of Lisbon was published in the Official Journal of the EU C83 of March 30, 2010, note), and at the same time decided that it is a treaty according to Art. 7 par. 5 of the Constitution, which has priority over the laws of the Slovak Republic. The President of the Slovak Republic signed the ratification document on May 12, 2008, and the Treaty of Lisbon entered into force on December 1, 2009. It was published in the collection of laws of the Slovak Republic under no. 486/2009 Coll. Before its ratification, the president did not use his right and did not submit a proposal to initiate proceedings on the compliance of the negotiated international treaty with the Constitution of the Slovak Republic.

It is more complicated with the secondary law of the European Union, i.e. legal acts that are issued by the bodies of the European Union[548], on the basis of primary law. According to the Treaty of Lisbon, **three types of authority are distinguished: the exclusive authority** of the European Union, in which only the Union can adopt legislation, while the member states only implement them; **a shared authority** under which Member States can adopt legally binding acts if the Union has not done so; **and supporting authority,** in which the EU takes measures to support or supplement the policies of the member states.[549]

If the state has transferred part of its sovereignty to the European Union, then the state must respect and comply with the European Union's legal regulations in this area, such legal regulation cannot be in conflict with the Constitution of the Slovak Republic. It would be different if the European Union exceeded its authority arising from primary law, i.e. if it went beyond what was entrusted to it, if they went beyond the authority given to it by the member states, i.e. also the Slovak Republic. The Constitution of the Slovak Republic is also

---

[548] *Typical sources of secondary EU law are enumerated and defined by Art. 288 of the Treaty on the Functioning of the European Union. These include regulations, directives and decisions as legally binding acts and recommendations and opinions as non-legally binding acts. Atypical sources of secondary Union law are acts of Union institutions, which are not mentioned in Art. 288 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Examples are the rules of procedure of the European Parliament, which are approved by the European Parliament by the decision of the majority of its members according to Art. 232 of the Treaty on the Functioning of the European Union, or the negotiation order of the Court, which is accepted by the Court on the basis of Art. 253 of the Treaty on the Functioning of the European Union.*
BECKOVA, D.- BENKO,R. – RUŽIČKOVÁ, v.: Ako správne pracovať s prameňmi práva Európskej únie, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Košice 2021, s. 11.

[549] Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed in Lisbon on 13th December 2007
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT

clear in this area of secondary law, *„**legally binding acts of the European Communities and the European Union take precedence over the laws of the Slovak Republic***". According to the Constitution of the Slovak Republic, legally binding acts of the European Communities and the European Union do not take precedence over the Constitution of the Slovak Republic, but only over laws. The Constitution of the Slovak Republic **does not recognize proceedings at the Constitutional Court of the Slovak Republic on the conformity of legally binding acts of the European Communities and the European Union with the Constitution. Just as the Constitutional Court of the Slovak Republic does not have the authority to assess the conformity of already ratified international treaties, i.e. the primary law of the European Union, according to the Constitution of the Slovak Republic, it also does not have the authority to assess the conformity of legally binding acts of the European Communities and the European Union with the Constitution of the Slovak Republic. But the Constitutional Court of the Slovak Republic has the right to assess the compliance of the laws with the Constitution of the Slovak Republic, which implemented the legislation of the European Union.**

Despite what I stated above, I see scope for judicial activism of the Constitutional Court of the Slovak Republic, through Art. 124 of the Constitution of the Slovak Republic, which states that *„The Constitutional Court of the Slovak Republic is an independent judicial body for the protection of constitutionality"*. The Constitutional Court of the Slovak Republic, as the protector of constitutionality in the Slovak Republic, could decide on the unconstitutionality of secondary legislation of the European Union, in the event that the authorities of the European Union exceed their authority when issuing legally binding acts, it would decide on the inconsistency of these acts with the Constitution of the Slovak Republic, namely specifically with Art. 7 par. 2 of the Constitution, but also if fundamental rights and freedoms are violated by a secondary act of the European Union.[550].

In my opinion, it is necessary to add that the Constitutional Court of the Slovak Republic according to Art. 125 par. 1 letter a) of the Constitution of the Slovak Republic can assess the compliance of the law with an international treaty, i.e. it can also assess whether the law is in

[550] „The Constitutional Court can and must act to protect the Constitution, not only if it does not have the decision-making authority expressly entrusted to it, but also when the constitutional body has explicitly prohibited it from exercising it." OROSZ, L. *Justičná novela Ústavy Slovenskej republiky (solídne zámery - rozpačité závery)* In.: OROSZ, L. – GRABOWSKA, S. – MAJERCAK, T (ed.): *Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavné dni.* Košice UPJŠ 2021, s. 89-90.

accordance with the primary law of the European Union.[551] In the proceedings, he can also state the inconsistency of the law with the primary law of the European Union. According to the Constitution of the Slovak Republic, however, it can no longer assess the compliance of the law with the secondary law of the European Union.

4 THE DECISION-MAKING ACTIVITY OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE SLOVAK REPUBLIC

The Constitutional Court of Slovakia addressed the relationship between European Union law and national law for the first time, even if only marginally, in 2011 in PL ÚS 3/09. On October 15, 2008, the Constitutional Court of the Slovak Republic received a proposal to initiate proceedings on compliance with § 15 par. 6 and § 86d of Act no. 581/2004 Coll. on health insurance companies, supervision of health care and on the amendment of certain laws, as amended (hereinafter referred to as the "Law on Health Insurance Companies"), by which the state prohibited health insurance companies from making a profit.[552] A group of members of the National Council of the Slovak Republic contested the above-mentioned provisions of the law, saying that they are not in accordance with Art. 12, Art. 43, Art. 48 and Art. 56 of the Treaty establishing the European Community[553].

The Constitutional Court of Slovakia dealt with several issues in this proceeding and subsequently in the award:

1. **Can the Constitutional Court of the Slovak Republic assess the inconsistency of the law with the primary law of the European Union?** In this regard, the Constitutional Court concluded that the Treaty of Lisbon, which amends the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, is an international treaty according to Art. 7 par. 2 and therefore the **Constitutional Court of the Slovak Republic has the**

[551] Finding of the Constitutional Court of the Slovak Republic dated January 26, 2011, file number: PL. ÚS 3/09, pages 75-77.

[552] § 15 par. 6 of the Act on Health Insurance Companies „*If after fulfilling the obligation specified in paragraph 1 letter b) in the case of public health insurance, there is a positive economic result, it can only be used for payments to the extent established by a special regulation, no later than the end of the calendar year following the calendar year in which the positive economic result was created, and in a way that would not threaten consistent and effective fulfillment of the health insurance company's obligation to ensure the availability of health care for insured persons according to this Act [paragraph 1 letter a)] and would not conflict with the obligation of the health insurance company to reimburse the provided health care properly and on time. § 86d,, Obligation to use the positive result of management in the case of public health insurance for the payment of health care according to § 15 par. 6, the health insurance company is obliged to comply for the first time in 2009 for the economic year 2008."*

[553] During the procedure on the proposal of the group of members of parliament, the Treaty of Lisbon, consisting of the Treaty on European Union, entered into force (December 1, 2009)

right under Art. 125 par. 1 of the Constitution to review the law's compliance with such an international agreement[554].

2. What is the extent of the authority of the Constitutional Court of the Slovak Republic to review the compliance of national legal norms with the subcategory of international treaties by which the Slovak Republic has transferred the exercise of part of its rights to the European Communities and the European Union? When answering this question, the Constitutional Court strictly adheres to the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union. The Constitutional Court states, "Declaration no. 17, in which the Conference recalled that, **in accordance with the established jurisprudence of the Court of Justice of the European Union, treaties and the law adopted by the European Union on the basis of treaties take precedence over the law of member states** under the conditions established in the aforementioned jurisprudence of the Court of Justice of the European Union. In this context, it is also necessary to point out the opinion of the Legal Service of the Council on priority, which is found in document no. 11197/07 (JUR 260), in which, among other things, it is stated: "It follows from the jurisprudence of the Court of Justice that the primacy of Community law is the basic principle of this law. According to the Court of Justice, this principle is contained in the special character of the European Community. At the time of the first judgment of this established jurisprudence (judgment of July 15, 1964 No. 6/64 in the Costa/ENEL case), priority of law was not mentioned in the contract. Today the situation is the same. The fact that the principle of priority will not be mentioned in a future treaty does not in any way change the existence of this principle or the existing jurisprudence of the Court of Justice.**" The Constitutional Court of the Slovak Republic strictly observes the principles of primacy of European Union law.** The Constitutional Court adds that **the general court**, in the opinion of the Constitutional Court, is the proceedings on the compliance of national legislation with an international treaty, by which the Slovak Republic transferred the exercise of some of its rights to the European Union, before the Constitutional Court pursuant to Art. 125 par. 1 of the Constitution, it cannot fundamentally initiate, because within the scope of its authority, **it applies the provisions of European Union law** and is "... obliged to ensure the full effect of these standards and **will not apply every national provision ex officio, even if it is a later provision that is**

[554] Finding of the Constitutional Court of the Slovak Republic dated January 26, 2011, file number: PL. ÚS 3/09, pages 77-78.

in conflict with Community law, without having to first request or wait for its cancellation by legislative means or other constitutional procedure"

3. The third question that was addressed by the Constitutional Court was the question of the expediency of the proceedings. This means, does the Constitutional Court still have to assess the compliance of the law with the international treaty, **if it comes to the conclusion that the law is not in accordance with the Constitution of the Slovak Republic?** The Constitutional Court came to the conclusion that in the case and in proceedings under Art. 125 par. 1 letter a) of the Constitution finds and decides that the challenged law, part of it or some of its provisions are not in accordance with the Constitution or constitutional law, **it is no longer necessary to examine their inconsistency with the law of the European Union**, because even their possible inconsistency would only lead to to the same result and the same legal effects as were achieved by the decision according to which the contested legal regulation is not in accordance with the Constitution or constitutional law. **A different situation would arise if only the inconsistency of the law with the international agreement under Art. 7 par. 2 of the Constitution**, i.e. j. e.g. with the Treaty on the Functioning of the EU. In such a case, the Constitutional Court would not only be entitled, but also obliged to examine the alleged inconsistency and decide on it, whether according to the existing jurisprudence of the Court of Justice of the European Union or according to the principles expressed in the judgments of this court or after submitting a **preliminary question to the Court of Justice of the European Union pursuant to Art. 267 of the Treaty on the Functioning of the EU.**

The second decision in which the Constitutional Court of the Slovak Republic dealt with the relationship between national law and the law of the European Union was the decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic dated April 29, 2015, no. Stamp: PL. ÚS 10/2014. In this case, the Constitutional Court dealt with the question of the constitutionality of the collection and storage of metadata about electronic communications. By law, the legislator imposed an obligation on providers of electronic communications to store operational data, location data and data of communicating parties for 6 months from the date of communication for connection to the Internet, Internet e-mail and telephone calls via the Internet, and for 12 months for other types communication. In this case, a group of members of parliament objected, among other things, to the inconsistency of the challenged provisions of the law with Art. 7,

Art. 8, Art. 11, 52 par. 1 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (hereinafter referred to as the "Charter").

Inconsistency with the provisions of the Charter was objected to, because the contested **legislation was adopted based on the implementation of Directive 2006/24/EC into the legal order of the Slovak Republic.** In the very proposal to initiate proceedings, the group of members of parliament proposed that the Constitutional Court submit to the Court of Justice of the European Union pursuant to Art. 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union, the question regarding the validity of Art. 3, Art. 5 and Art. 6 of Directive 2006/24/EC. A group of members of parliament expressed doubt as to whether the very principle of data retention under Art. 3, scope of mandatory retention according to Art. 5 and the mandatory retention period according to Art. 6 of Directive 2006/24/EC are in accordance with Art. 7, Art. 8 and Art. 52 par. 1 charter[555].

The Constitutional Court emphasized that according to Art. 124 of the Constitution by an **independent judicial authority for the protection of constitutionality. Therefore, even after the accession of the Slovak Republic to the European Union, the norms of the constitutional order of the Slovak Republic remain the reference framework for the investigation of the Constitutional Court.** However, **the Constitutional Court cannot fail to take into account** the impact of European Union law on the creation, application and interpretation of national law in the field of legislation, the origin, operation and purpose of which originate in European Union law (compare the decision of the Constitutional Court of the Czech Republic, file no. Pl. ÚS 24/10, point 25). The law of the European Union has the mentioned impact on the national law in the event that the national regulation falls within the scope of the law of the European Union.

Next, the Constitutional Court dealt with the scope of the Charter. The Constitutional Court stated that the provisions of the Charter are intended for the Member States exclusively when they implement Union law. In the case of assessing the question - when the law of the European Union is implemented, the Constitutional Court of the Slovak Republic adhered to

[555] An identical preliminary question regarding the validity of Directive 2006/24/EC has already become the subject of proceedings before the Court of Justice after the submission of a proposal by a group of deputies. The Court of Justice in its judgment in the joined cases C¬-293/12 and C-¬594/12 Digital Rights Ireland Ltd of 8 April 2014 (judgment Digital Rights Ireland Ltd v Minister for Communications, Marine and Natural Resources and others and Kärntner Landesregierung and others, C¬-293/12 and C-594/12, EU:C:2014:238) declared the invalidity of the directive 2006/24/EC on the grounds that the European Union lawmaker, when adopting this directive, exceeded the limits imposed on him to comply with principles of proportionality with regard to Art. 7, 8 and Art. 52 par. 1 charter. Since the preliminary question with which the members of parliament proposes to the Constitutional Court to refer to the Court of Justice has already been decided by the Court of Justice, the Constitutional Court did not comply with this proposal of the members of parliament.

the jurisprudence of the Court of Justice.[556] In accordance with the principle of pacta sunt servanda, the Constitutional Court requires that fundamental rights and freedoms under the Constitution be interpreted and applied at least in the sense and spirit of international treaties on human rights and fundamental freedoms (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00, PL. ÚS 24/2014) and the relevant jurisprudence issued to them (II. ÚS 55/98, PL. ÚS 24/2014), fundamental rights and freedoms according to the constitution are necessary if the contested national the legislation falls within the scope of Union law, to be interpreted and applied also in the sense and spirit of the Charter and the relevant jurisprudence of the Court of Justice issued for it, i.e. euro-conformal.[557]

The current doctrine of the relationship between national law and the law of the European Union is primarily represented by the decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic dated 10.11.2021, no. Stamp: PL. ÚS 25/2019. The subject of the proceedings were the provisions of §8 par. 1 and § 8a par. 1 of Act no. 289/2008 Coll. on the use of an electronic cash register and on amendments to Act of the Slovak National Council No. 511/1992 Coll. on the administration of taxes and fees and on changes in the system of territorial financial authorities, as amended. The group of members of parliament objected to the inconsistency **of the entrepreneur's obligation to record sales in the e-kasa cash register with Art. 7 and Art. 52 par. 1 Charters.**

The Constitutional Court stated that in the abstract control according to Art. 125 of the Constitution conducts research according to several reference frameworks, most often according to the Constitution and constitutional laws, convention and charter. Their choice is available to the applicant.[558] European Union law may have an impact on the subject matter of the abstract research as well as the frame of reference. **The principle of the primacy of European law** (Article 7, paragraph 2 of the Constitution) **applies to both sides**. It will be applied to determine what rules constitute the legal order under review, but also to determine the content of the frame of reference with which compliance is being examined.

---

[556] He referred to the Judgment of Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, 5/88, EU:C:1989:321), the judgment of Elliniki Radiophonia Tileorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others. ("ERT"), C¬260/89 EU:C:1991:254], judgment Daniele Annibaldi v Sindaco del Comune di Guidonia and Presidente Regione Lazio ("Annibaldi"), C¬309/96, EU:C:1997 :631]. judgment Karner, C 71/02, EU:C:2004:181, points 48 to 53; judgment Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson, C¬617/10, EU:C:2013:105)

[557] Point 74 of the decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic dated 29 April 2015, file mark: PL. ÚS 10/2014.

[558] § 45 and § 75 letter c) Act no. 314/2018 Coll. on the Constitutional Court of the Slovak Republic and on amendments to certain laws as amended (hereinafter referred to as the "Act on the Constitutional Court")

The sequence of the survey depends on whether the legal issue being investigated is: **1. non-harmonized, 2. incompletely harmonized** or 3. **fully harmonized** by European law.

If the reviewed legal norm is not harmonized, the constitutional court, in the case of multiple reference frameworks and the similarity of the marked rights, **mainly examines the conformity with the constitution and possibly also the conformity** with the convention or another reference norm. **In principle, the Charter does not apply in these cases** (Article 51, paragraph 1). However, even when examining the constitution in the context of non-harmonized regulation, the jurisprudence on other reference norms, especially the convention and the charter, is still present as a possible source of enrichment of the interpretation of its provisions.

If the reviewed legal norm is **incompletely harmonized with European law**, the Constitutional Court, in the case of multiple reference frameworks, **first examines their compatibility with the Constitution.** The jurisprudence on other reference standards, especially on the convention and the charter, is still present as a source of enriching the interpretation and determining the scope of discretion of the Slovak legislator. The basic situations that may occur are the following:

- **The interpretation of national standards in the light of European law allows their compliance with the constitution;** in such a case, the constitutional court will perform a constitutionally compliant interpretation from the interpretive possibilities provided by EU law. If the petitioner requests it, their compliance with the charter will be explicitly examined in the next step, while the extent of its applicability must be examined separately, as well as the impact on the principles of European Union law, if there is doubt about their compliance[559]
- The interpretation of national standards, which incorrectly (from the point of view of European and constitutional law) implements the law of the European Union, does not allow their compliance with the Constitution; in such a case, the constitutional court finds a violation and the legislator must carry out a remedy in accordance with the constitution and the law of the European Union. Even interpretation in the light of European Union law is limited by generally accepted methods of legal interpretation, and therefore cannot go "contra legem."[560] **If there is a doubt about the interpretation of the law of the European Union, the Constitutional Court will turn to the Court of Justice of the**

[559] Article 51 par. 1 of the Charter and its interpretation in the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union (hereinafter referred to as "CJEU"), e.g. Åkerberg Fransson, C-617/10, as well as other principles according to Stefano Melloni C-399/11, point 60].
[560] Konstantinos Adeneler C-212/04, article 110, Pupino C-105/03, articles 44, 47

European Union according to Art. 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union[561]. Compliance with the Charter as an explicit reference standard does not need to be examined separately in this case[562].

- **The interpretation of national norms in the light of European law does not allow their compliance with the Constitution**, while there is doubt about the validity of European law. **In such a case, the Constitutional Court will turn to the Court of Justice of the European Union for the purpose of reviewing the validity under Art. 267 of the Treaty on the Functioning of European Union Law.** He will express his doubts regarding the reference framework of the Charter[563].

If the reviewed legal norm is **fully harmonized with the law of the European Union,** in the case of multiple reference frameworks, the Constitutional Court **will first examine their compatibility with the Charter.** It follows from the fact that the common legislation formed within the transferred exercise of rights must be measured according to the common catalog of human rights. **Full harmonization in a certain area means that the law of the European Union on the given issue does not provide space for discretion of the Slovak legislator[564]** (If the Constitutional Court comes to the conclusion that the legal norm is not in accordance with the Charter or there is doubt about the interpretation of the subject of investigation or the reference framework used, the Constitutional Court the court will turn to the Court of Justice of the European Union in accordance with Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union. **If compliance with the Charter is established, compliance with the Constitution will also be examined in accordance with the principles of equivalence of protection and loyalty cooperation in the protection of rights.[565]** By delegating powers, the state does not get rid of its responsibility towards the individual and, even as a member of the community of states, it must ensure that the created organization provides a comparable level of protection of fundamental rights and freedoms.[566]

---

[561] See More II. ÚS 381/2018
[562] PL. ÚS 3/09, PL. ÚS 10/2014.
[563] Compare Foto-frost, C-314/85, point 15 et seq., compare points 44-46 of the opinion of AG Stix-Hackl in the case of Intermodal Transports, C-495/03, e.g. Austrian Constitutional Court, VfGH, Vorratsdatenspeicherung, sp. stamp G 47/12 ua, in the case that led to Digital Rights Ireland, C 293/12 and C 594/12
[564] For example, the decisions of the Court of Justice of the EU in the cases: Funke Medien, C-469/17, article 35 et seq.; Pelham and Others, C-476/17, article 58 et seq.; Breyer, C-582/14, paragraph 57; Fashion ID, C-40/17, articles 54 and 55; Huber, C-524/06, article 52.
[565] Article 4 paragraph 3 of the Treaty on European Union, see also II. ÚS 501/2010, article 20.
[566] Similarly, the European Court of Human Rights (hereinafter referred to as the "ECtHR") in the cases of Bosphorus v. Ireland, no. 45036/98, La société Etablissement Biret et CIE S.A. in. 15 EU member states, no. 13762/04.

The relationship between national law and the law of the European Union was also dealt with by the Constitutional Court **in the decision dated 15.03.2023, file no. PL. ÚS 15/2020**. In this case, the **non-compliance of § 13 par. 5 letters c), § 13c par. 4 letters d), § 19a par. 10 in the section** „containing consent or non-consent to the granting of asylum or the provision of supplementary protection" of **Act no. 480/2002 Coll. on asylum** and on the amendment and supplementation of certain laws as amended **by Art. 47** Charter of Fundamental Rights of the European Union. Inconsistency with the Charter was objected because the contested law implemented the directives of the European Union. The conclusions of the Constitutional Court are as follows:

1. It also follows from the nature of European Union law that **if it is impossible to interpret national legislation in accordance with the requirements of European Union law**, the principle of the primacy of European Union law requires that the national court, which is authorized to apply the provisions of European Union law within its jurisdiction, **ensures full the effect of the requirements of this law in the case it is deciding**[567].
2. **General court** «proceedings on the compliance of national legislation with an international treaty, by which the Slovak Republic transferred the exercise of part of its rights to the European Union, before the Constitutional Court pursuant to Art. 125 par. 1 of the Constitution **cannot fundamentally initiate, because within the scope of its authority it applies the provisions of European Union law and is... obliged to ensure the full effect of these standards and will not apply every national provision ex officio, even if it is a later provision that is in conflict with Community law,** without having to first request or wait for its abolition by legislative means or other "constitutional procedure."[568] The Constitutional Court explains that even though there is a concentrated constitutional judiciary in the Slovak Republic, according to the Constitutional Court, in the case of European Union law, **an element of diffuse constitutional judiciary is included, where every general court can assess the conformity of national law with European Union law, and if national law contradicts European Union law will not use it.**[569] Theoretically, even a general court can turn to the Court of Justice of the European Union with a preliminary question.

[567] Articles 20, 21 of the decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic dated March 15, 2023, file number PL. ÚS 15/2020.
[568] Article 21 of the of the Constitutional Court of the Slovak Republic dated March 15, 2023, file number PL. ÚS 15/2020.
[569] Similarly, see the resolution of the Constitutional Court of the Slovak Republic dated June 27, 2023, file number: PL. ÚS 9/2023.

3. **All public authorities,** i.e. j. not only the general courts, **they are obliged** ex officio **not to apply national law which, in their opinion, contradicts the law of the European Union,** while the general courts also have the opportunity to verify such a legal opinion by submitting a preliminary question to the Court of Justice of the European Union pursuant to Art. 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union[570].

The Constitutional Court of the Slovak Republic states that in the decision dated 15.03.2023, file no. PL. ÚS 15/2020 summarizes its jurisprudence regarding the relationship between national law and European law[571].

The Constitutional Court dealt with the issue of the relationship between national law and the law of the European Union not only in plenary matters, but also when deciding on individual complaints under Art. 127 of the Constitution of the Slovak Republic, where the Senate of the Constitutional Court of the Slovak Republic decides. For the first time, the Senate of the Constitutional Court of the Slovak Republic dealt with this issue in the decision dated 6 April 2011, file no. Stamp: II. ÚS 501/2010. In this proceeding, the issue of unauthorized state aid was addressed, when the tax office forgave the debt of the trading company in the amount of €13,816,639.148. In this case, the Constitutional Court of the Slovak Republic said **that the national courts do not have the authority to review the validity of the valid decision of the commission or to assess whether the favorable measure constitutes state aid in the sense of European law, if they should deviate from the decision of the commission, they simply have to respect the decision.** Only the courts of the European Union have the power to review the decision. In accordance with the decision of the Constitutional Court of Germany[572] the Constitutional Court stated that the level of human rights protection provided by European authorities is comparable to the protection that could be provided by Slovak authorities. **The Constitutional Court stated that it will not review the compatibility of Community standards and acts if the European Community and in particular the Community Court of Justice ensure effective protection of fundamental rights against Community acts,** while this protection must in principle correspond to the protection of fundamental rights provided by the Constitution of the Slovak Republic.

---

[570] Also see article 18 of the resolution of the Constitutional Court of the Slovak Republic dated June 27, 2023, file number: PL. ÚS 9/2023.

[571] See, for example, article 17 of the resolution of the Constitutional Court of the Slovak Republic dated June 27, 2023, file number: PL. ÚS 9/2023.

[572] Decision of the German Federal Constitutional Court 2 BvR 197/83, so-called Solange II ("as long as II") from October 22, 1986 and the finding of the Constitutional Court of the Czech Republic, file number PL. ÚS 19/08, from article 116

In the finding of February 10, 2022, file no. Stamp: III. ÚS 456/2021, the Senate of the Constitutional Court of the Slovak Republic decided that the Resolution of the Supreme Court of the Slovak Republic no. k. 1Tost/3/2021 of March 3, 2021, the fundamental right of the complainant to an effective remedy according to Art. 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, since he was not allowed to communicate with relatives without justification, a time limit and an effective means of redress within the framework of collusive detention in the light of Union and national law. In the constitutional complaint, the complainant objected to insufficient judicial control in cases of limiting contact with close persons, if he is in custody. The complainant was charged with the crime of founding, organizing and supporting a criminal group according to § 296 of the Criminal Code, the crime of abuse of authority of a public official according to § 326 par. 1 letter a) and par. 2 letters c) of the Criminal Code, the crime of bribery according to § 333 par. 1 and 2 letters b) of the Criminal Code, the offense of abuse of authority of a public official according to § 326 par. 1 letter b) of the Criminal Code and the particularly serious crime of accepting a bribe according to § 329 par. 1, 2 and 3 of the Criminal Code. The applicant was taken into custody by the decision of the pre-trial judge of the Specialized Criminal Court on November 5, 2020. On December 14, 2020, the applicant, through his lawyer, **asked the investigator to inform him of the reasons and time limit for the ban on contact with close persons**, based on which his lawyer was given on January 4, 2021, the investigator's notice dated on December 21, 2020, stated that in the case of the complainant, there is a real fear that he will act on witnesses, experts, the accused or otherwise frustrate the investigation through third parties. The investigator further stated that the complainant will be allowed to contact third parties only after taking the necessary actions necessary for proper clarification of the matter. Since the complainant was not allowed contact with close persons by the law enforcement authorities - both the investigator and the prosecutor of the Office of the Special Prosecutor's Office of the General Prosecutor's Office of the Slovak Republic (hereinafter referred to as the "prosecutor") in custody, he applied on January 18, 2021 for a „corrective remedy" against the procedure of the authorities law enforcement officers before the pre-trial judge. At the same time, on the same day, the complainant filed a request to change the reasons for the detention so that the collusive detention pursuant to Section 71, paragraph 1 letter b) of the Criminal Code, while the prosecutor evaluated it as a request for release from custody and presented it to the pre-trial judge for a decision. The pre-trial judge informed the complainant in a notice dated January 26, 2021 that he had forwarded his „corrective remedy" to the prosecutor, because the prosecutor's supervision in accordance with § 210 of the Criminal Code appears to be an effective remedy. On the basis of the complainant's

forwarded "remedial remedy", the prosecutor examined the police officer's procedure according to § 210 of the Criminal Code and, in a reply dated February 12, 2021, informed the complainant that the provision of his ,,corrective remedy" is not regulated in any way in the Criminal Code**, as a result of which the pre-trial judge he did not have the authority to complete the proceedings.** The prosecutor warned the complainant that **Directive 2013/48/EU of the European Parliament and of the Council of 22th October 2013** on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and in European arrest warrant proceedings and on the right to inform a third person after deprivation of personal liberty and to communicate with third parties and with consular offices after the deprivation of personal liberty (hereinafter referred to as the "directive"), the direct effect of which the complainant is seeking, **was already implemented into the legal order of the Slovak Republic through Act No. 316/2016 Coll., which was reflected in the amendment of § 34 par. 4 and 5 of the Criminal Code**, which strengthened the procedural guarantees of the accused person, who is restricted in his personal freedom. At the same time, the directive also allows restriction the exercise of the rights of the accused to communicate with third parties. The prosecutor evaluated the objection of targeted psychological coercion by detention as unfounded, as it is a reasonable suspicion of the activities of a criminal group that had been operating for years. The Supreme Court stated that the wording of § 210 of the Criminal Code indicates that a strictly defined group of subjects (including the accused) can request the prosecutor to review the police officer's procedure in the preliminary proceedings. Since it is not a classic remedy, because it is not aimed at a decision, but is mainly aimed at eliminating delays and other deficiencies in the investigation, or a shortened investigation, it indirectly expresses the principle of legal process and the principle of speed of proceedings. It is a demonstrative calculation of facts that the authorized entity can object to and that the prosecutor is obliged to examine. In the case of a justified request, either the prosecutor himself will remove the deficiencies or he will entrust the police officer with this, while notifying the applicant of the result of the investigation. Pursuant to § 18 par. 1 and 3 of Act no. 153/2001 Coll. on the Public Prosecutor's Office, as amended (hereinafter referred to as the "Law on the Public Prosecutor's Office"), the prosecutor ensures, among other things, that persons are held or placed in facilities where detention is carried out only on the basis of a decision of a court or other authorized state body, and that in these places they followed the laws and other generally binding legal regulations. The prosecutor is also obliged to carry out inspections of the observance of legality in the mentioned places and to ensure that complaints and notifications of persons held there are received without delay by the authorities or officials to whom they are addressed. According to the law on the enforcement

of custody, it is stated for the relationship of the accused in collusive custody that if the accused does not receive a relevant answer from the police officer, he can request it from the prosecutor by requesting a review of the police officer's procedure in accordance with § 210 of the Criminal Code. However, in his reply dated February 12, 2021, the prosecutor explained to the complainant the legality, legitimacy and proportionality of the restrictions to which he had to submit in collusive custody. At the same time, he reminded the complainant that in January 2021 he was already allowed to contact his relatives.

The Constitutional Court of the Slovak Republic came to the conclusion that if neither the investigator nor the prosecutor allowed the complainant contact with close persons during the custodial prosecution, and the complainant did not have **an effective means of redress before the court** against such a procedure by the investigator and the prosecutor, then there was a violation of the Charter. In this specific case, the scope of the Charter was given, because in this specific case, Directive 2013/48 was transposed into the legal order of the Slovak Republic. Essential in this decision was the finding of the Constitutional Court of the Slovak Republic that **if the law of the European Union recognizes a wider scope of protection of human rights, then even if a violation is not established by the European Convention for the Protection of Human Rights and Freedoms or by the Constitution of the Slovak Republic, a violation of the rights arising from Charters**[573]. In our particular case, art. 13 of the convention grants the right to an effective remedy only in case of violation of the rights and freedoms granted by the convention, but Art. 47 of the Charter is not limited to the violation of the rights granted by the Charter, **but guarantees the right to effective judicial protection in case of violation of any right guaranteed by the law of the European Union**. Therefore, there is a violation of the Charter, even if the law is based on Directive 2013/48. It is clearly a right guaranteed by the law of the European Union, even if the right is subsequently realized through transposing national acts in relation to Directive 2013/48.

In the proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republic, only the inconsistency of the law with the Charter, which implemented the legal standard of the European Union, was objected in all proceedings. The Constitutional Court has never resolved the inconsistency of a directive, regulation, or other legal act of the European Union with the Constitution of the Slovak Republic. The Constitutional Court emphasized that it can

[573] Article 40 of the ruling of the Constitutional Court of the Slovak Republic from February 10, 2022, file number: III. ÚS 456/2021.

only rule on the violation of rights arising from the Charter if the scope of the Charter is given in a particular case.

5 CONCLUSIONS

The relationship between national law and the law of the European Union according to the jurisprudence of the Constitutional Court **is based on the loyalty of the Slovak Republic to the European Union** as it follows from the legislation and jurisprudence of the Constitutional Court of the Slovak Republic.

The primary law of the European Union takes precedence over the Constitution of the Slovak Republic, because it concerns the transfer of a part of sovereignty in a precisely agreed area. The Constitutional Court of the Slovak Republic no longer has the authority to examine the conformity of the primary law of the European Union with the Constitution of the Slovak Republic. The Constitutional Court had this authority before their ratification. If a contradiction between the Constitution and the law of the European Union were to appear, and a ruro-conform interpretation would not be possible, then an amendment to the Constitution of the Slovak Republic would be necessary, or withdrawal from the European Union would be necessary in accordance with the Treaty of Lisbon.

According to Art. the Constitutional Court can 125 of the Constitution of the Slovak Republic to review the compliance of national law, laws and secondary legislation with the primary law of the European Union. which it considers to be international agreements according to Art. 7 par. 2 of the Constitution of the SR. This right follows from the jurisprudence of his jurisprudence. **In the proceedings before the Constitutional Court of the Slovak Republic, the inconsistency of the law with the Charter, which implemented the EU legal standard, was objected.**

Within the framework **of secondary law and full harmonization in a certain area, this means that European law does not provide place for the discretion of the Slovak legislator in this matter. Compliance with the Charter is always examined first. If the legal regulation is in accordance with the Charter, then compliance with the Constitution of the Slovak Republic can also be reviewed. Compliance with the Constitution of the Slovak Republic will be assessed according to the principles of equivalence of protection and loyal cooperation in the protection of rights.**

If the reviewed legal norm is **incompletely harmonized** with the law of the European Union, then compliance with the Constitution of the Slovak Republic is first examined. If the legal standard is not in accordance with the Constitution of the Slovak Republic, then

compliance with the Charter, therefore with the law of the European Union, is no longer examined. If the law of the European Union is implemented incorrectly (from a European and constitutional point of view) into a law, the Constitutional Court of the Slovak Republic declares it unconstitutional.

If the reviewed legal norm is non-harmonized, the Constitutional Court primarily examines the conformity of such a norm with the Constitution. The Charter does not apply in such cases.

The Constitutional Court of the Slovak Republic follows the path of loyalty to the European Union, and therefore also to the law of the European Union. In my opinion, the direction set in this way will definitely continue for several more years.

References:

- BECKOVA, D.- BENKO, R. – RUŽIČKOVÁ, v.: Ako správne pracovať s prameňmi práva Európskej únie, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Košice 2021
- DOBROVICOVÁ, G.-JANOŠÍKOVÁ,M.: Ústava Slovenskej republiky a primárne právo Európskej únie. In.: OROSZ,L.-BREICHOVÁ, M.-MAJERCAK,T. (eds.): 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. ústavné dni. I. Zväzok. Košice:UPJŠ,2012, s. 185-193.
- OROSZ, L. – SVAK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava:* Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021, s. XXXVI-XL
- OROSZ, L. – SVAK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II. Bratislava:* Wolters Kluwer SR s.r.o., 2022, s.416-422
- OROSZ, L. *Justičná novela Ústavy Slovenskej republiky (solídne zámery - rozpačité závery)* In.: OROSZ, L. – GRABOWSKA, S. – MAJERCAK, T (ed.): *Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavné dni.* Košice UPJŠ 2021
- PALÚŠ, I.- SOMOROVÁ,L.: *ŠTÁTNE PRÁVO SLOVENSKEJ REPUBLIKY*, druhé vydanie. Vydavateľ: Univerzita P. J. Šafárika Košice, 2008

Contact Information:
JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD.
tomas.majercak@upjs.sk
Faculty of Law, Pavol Jozef Šafárik University in Košice
Kováčska 26
04001 Košice
Slovak Republic

ON LIMITS, COUNTER-LIMITS, AND THE TEMPTATION OF THE UN-LIMIT – CONSTITUTIONAL IDENTITY AND THE PRACTICE OF JUDICIAL DELIBERATION

Dr. Marco Mazzocca, J.D., Ph.D.[574]

Pavol Jozef Šafárik University, Faculty of Law

Abstract: This essay examines the legal and philosophical concept of *counter-limits* – doctrines developed to safeguard national constitutional identity against the supremacy of European Union law. It contrasts two distinct models: the Italian judicial doctrine of *controlimiti*, born from a reflective dialogue between courts, and Slovakia's recent constitutional amendments, which proactively codify sovereignty over matters of national identity. The analysis traces the evolution of the Italian doctrine as a self-limiting, jurisprudential tool that asserts a theoretical boundary while avoiding direct conflict, framing it as an act of constitutional conscience. In contrast, the Slovak approach is characterized as a potentially reactive legislative act, risking a shift from dialogue to monologue. The essay argues that limits are essential grammar for any legal order, enabling coexistence between supranational integration and national sovereignty. It introduces the concept of the *un-limit* – the dangerous temptation to believe any legal order can transcend all boundaries – and concludes that the true safeguard lies not in absolute assertions of sovereignty or authority, but in a sustained culture of constitutional reasonableness and judicial dialogue, where limits are understood as tools for connection rather than instruments of defiance.

Abstrakt: Táto esej skúma právny a filozofický koncept *kontra-limitov* – doktrín vytvorených na ochranu národnej ústavnej identity pred nadradenosťou práva Európskej únie. Porovnáva dva odlišné modely: taliansku súdnu doktrínu controlimiti, ktorá vznikla z reflektívneho dialógu medzi súdmi, a nedávne novelizácie Ústavy Slovenskej republiky, ktoré proaktívne kodifikujú suverenitu v otázkach národnej identity. Analýza sleduje vývoj talianskej doktríny ako sebou obmedzujúceho judikatórneho nástroja, ktorý síce stanovuje teoretickú hranicu, no vyhýba sa priamemu konfliktu, čím sa stáva prejavom ústavného svedomia. Naproti tomu slovenský prístup možno charakterizovať ako potenciálne reaktívny legislatívny akt, ktorý

[574] This paper forms part of the research funded by the European Union – NextGenerationEU through the Recovery and Resilience Plan for Slovakia, under Project No. 09I03-03-V04-00261, "The Emergence of Collective Intentionality in Participatory Decision-Making Processes of the Courts" (COIN).

nesie riziko posunu od dialógu k monológu. Esej tvrdí, že limity predstavujú základnú gramatiku každého právneho poriadku, pretože umožňujú spolužitie nadnárodnej integrácie a národnej suverenity. Zavádza pojem *un-limit* – nebezpečné pokušenie veriť, že ktorýkoľvek právny poriadok môže prekročiť všetky hranice – a uzatvára, že skutočná ochrana nespočíva v absolútnych tvrdeniach o suverenite alebo autorite, ale v trvalej kultúre ústavnej rozumnosti a súdneho dialógu, v ktorej sa limity chápu ako nástroje prepojenia, nie ako prostriedky vzdoru.

Keywords: Constitutional Identity, European Union Law, Judicial Dialogue, Constitutional Limitis, Counter-Limits

Kľúčové slová: ústavná identita, právo Európskej únie, súdny dialóg, ústavné limity, kontra-limity

1 ON THE EDGE OF THIS WORK

One should not expect from these few pages the comfort of a systematic treatise. The reader seeking the reassuring geometry of a "theory of counter-limits" will, I fear, be disappointed. What follows is neither a manual nor a *manifesto*; it is, rather, a sketch, an intellectual note written under the impression of a conference, more akin to a diary of ideas than to a philosophical summa.

The title already betrays my intent. *On Limits, Counter-Limits, and the Temptation of the Un-Limit* could, if taken literally, sound like the title of a baroque theological disputation, one in which the scholar, having exhausted all possible definitions, decides to study the boundaries of the boundaries themselves. And perhaps that is what I am doing here: tracing the edges of a concept that, despite its technical name, conceals a drama of culture, of history, and of institutional imagination.

The occasion, as it happens, was the *International Scientific Conference on the Relationship between National Law and European Union Law*, held in Košice in the gentle autumn of 2025. After my presentation titled "*Justice on the Ground: Empirical Perspectives on EU Law in the Judicial Practice of Member States"* the discussion turned, with almost mischievous precision, away from what I thought was the heart of my work. My aim, at the time, was to explore how European jurisprudence shapes the habits of national judges. Instead, I found myself besieged by questions about a concept I had considered merely ornamental: the *counter-limits*.

It was a revealing moment. In Slovakia, a country currently rethinking the grammar of its constitutional order, the Italian doctrine of counter-limits seems to exercise a curious fascination, half theoretical, half political, a fascination perhaps born of the idea that sovereignty can be defended with elegant clauses and cautious footnotes. It is a seductive thought, especially when condensed into new constitutional paragraphs such as Article 7, sections (6) and (7), which declare that Slovakia retains its sovereignty in matters touching the nation's moral and cultural identity, and that no constitutional interpretation may authorize its transfer in approximately this way:

> (6) The Slovak Republic retains its sovereignty, in particular in matters of national identity, consisting mainly of fundamental cultural and ethical issues relating to the protection of life and human dignity, private and family life, marriage, parenthood and family, public morality, personal status, culture, and language, as well as the decision-making power in matters related to these areas in the fields of healthcare, science, education, upbringing, personal status, and inheritance.
>
> (7) Nothing in this Constitution or in constitutional laws shall be interpreted as consent of the Slovak Republic to transfer the exercise of a part of its powers in matters that constitute national identity.[575]

There is, I confess, something noble in the gesture: a republic writing into its fundamental law that it refuses to dissolve into an anonymous Europe. But it is a nobility of the Quixotic kind, the grandeur of the knight who charges at windmills believing them to be giants. Moreover, as any reader of comparative law knows, nobility and prudence do not always coincide. The Italian *controlimiti*, born not from political will but from judicial reflection, represent something quite different. They were the self-limiting act of a court aware of its dual loyalty: its Constitution and to a shared European reason.

The distance between these two models, the, is not merely one of geography. It is the distance between the reflective and the reactive, between an act of jurisprudential conscience and one of constitutional anxiety. And to trace that distance, however tentatively, is the modest ambition of the pages that follow.

---

[575] This is my English translation of the newly adopted amendments to Article 7 of the Constitution of the Slovak Republic. Although not an official translation, the wording closely corresponds to the formulations contained in the materials submitted by the Slovak authorities to the Venice Commission, accessible at the following address: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2025)011-e

This essay is therefore neither an apology nor an accusation. It is, rather, a small exercise in the kind of rational humanism that has long sustained Europe's legal imagination: the belief that *reasonableness* can mediate between obedience and freedom, between the authority of norms and the dignity of persons.

Let me be clear: this is not a political argument. Writing about law, at least when one wishes to do so philosophically, resembles building a bridge. One may choose where to place it, or what materials to use, but two conditions must always hold: it must connect, and it must endure. The rest – its direction, its decoration, even its cost – belongs to politics. What follows, however, belongs to the craft of thinking: a work not of the *politics of law*, but of the *philosophy of law*, where the question is not how to build sovereignty, but how to understand its limits.

2 TRACING THE TEMPORAL BORDERS OF COUNTER-LIMITS

The relationship between European law and the domestic law of individual Member States is, or at least ought to appear, relatively straightforward to jurists who grew up intellectually during the long season of European integration. Within the policy areas that governments have delegated to the European level, European law prevails over national law. Confirming this view, the Court of Justice of the European Union declared early on that its rulings could produce effects even on national constitutions[576], on the grounds that European law, precisely because it is meant to be a "common law", cannot tolerate exceptions or derogations in individual Member States, not even on constitutional grounds. Otherwise, it would lose its very *raison d'être*.

The constitutional potential of the supremacy principle sparked the well-known reactions of the Italian and German Constitutional Courts, giving rise to the doctrines commonly known as "counter-limits." Like a two-voice fugue, the two national courts entered the scene to safeguard their respective constitutional identities – especially the non-derogable constitutional principles and the fundamental rights protected by national constitutions. Although they firmly reaffirmed this principle in abstract terms, their case law continuously shifted in tone whenever the question concerned its practical applicability.

The German Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*) has repeatedly returned to the question. At first, it claimed jurisdiction to review all Community law for compatibility with domestic constitutional principles, using national implementing acts as the

[576] See, in particular, the position articulated by the Court of Justice beginning with the judgment of 17 December 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, Case 11/70.

procedural gateway. Later, it softened its stance, reassured by the progressive strengthening of fundamental rights protection within the European legal order. Still later, during the challenging phases of integration marked by the Maastricht Treaty, the German Court reignited the debate, only to later step back again and avoid direct confrontation with the Court of Justice[577].

The Italian Constitutional Court (*Corte Costituzionale*), by contrast, initially invoked counter-limits as an extreme safeguard, reserved for the highly improbable case of an irreconcilable conflict between Community law and the fundamental rights guaranteed by the Italian Constitution. Later, it began to articulate the same doctrine in a way that seemed to open the door to routine constitutional review of Community norms. Ultimately, however, without ever explicitly overruling its previous case law, the Italian Court has effectively neutralized its own doctrine: it continues to cite counter-limits almost as a formulaic clause, while applying them in a way that deprives them of any real force[578].

Yet if we look beneath the surface, if we follow the historical strata of its case law, a more complex picture emerges. The roots of the doctrine lie in the Italian Constitutional Court's early decisions of the 1960s and 1970s, a time that might be called Italy's second constitutional season[579]. The Constitution of 1948 had reinvented the grammar of sovereignty. No longer the sovereignty of the State imposing itself on the citizen, but the sovereignty of the people expressed through the Constitution. It was a text written in the ethical vocabulary of *dignità umana* (human dignity) and *diritti inviolabili* (inviolable rights). The law was conceived not as an instrument of authority, but as a structure designed to serve the person.

Then Europe arrived. What had begun as an economic community slowly became a legal one. With the Treaties of Rome in 1957, Community law appeared as a new and somewhat enigmatic visitor: neither foreign nor domestic, a law that claimed direct effect inside national borders. Judges in a country experiencing a renewed constitutional consciousness naturally asked themselves whether sovereignty could be divided without being weakened, and whether a constitution could share authority without losing its identity.

---

[577] See the case law of the German Federal Constitutional Court: *Solange I*, judgment of 29 May 1974; *Solange II*, judgment of 22 October 1986; *Maastricht-Urteil*, judgment of 12 October 1993; and the *Bananenmarkt decision*, judgment of 3 June 2000.

[578] See the case law of the Italian Constitutional Court: Judgment No. 183 of 1973; Judgment No. 170 of 1984; and Judgment No. 232 of 1989. Cf. CARTABIA, M.: "Unita nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali. In DONATI, F. - MORBIDELLI, G. (Eds.): LUna costituzione per l'Unione europea. Torino: Giappichelli, 2006, pp. 583-611.

[579] For a comprehensive reconstruction, see, FARAGUNA, P.: Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale, Milan: Franco Angeli, 2015.

Initially, the Court answered pragmatically. It reasoned that the statute ratifying the European treaties was, ultimately, an ordinary law. And like any ordinary law, it had to comply with the Constitution. The judges did not yet speak of "counter-limits" – that elegant expression would enter the debate through scholarly commentary – but they were already outlining the idea of a boundary limiting the reach of external norms. In their early decisions, they referred to fundamental principles, supreme values, and inalienable rights – concepts that formed an invisible fortification within the Constitution. Curiously, the Court first tested this reasoning not in relation to Europe, but in its dealings with the Holy See. Navigating the intricate relationship between Italy and the Vatican, it had to determine whether the old Lateran Treaty (*Patti Lateranensi*), imbued with religious and historical meaning, could prevail over constitutional principles. Its conclusion was cautious yet decisive: treaties, even those solemnly signed by the State, cannot survive if they contradict the fundamental structure of the Constitution[580]. Therefore, when Europe later entered the scene, the same reasoning resurfaced. The European treaties also entered Italian law through an ordinary statute, and therefore, at least in theory, they too could be tested against constitutional essentials if they threatened to cross the line.

This was not, of course, a rebellion against Europe. It was an attempt to draw a line – a constitutional shoreline – beyond which integration would turn into dissolution. The Court thus suggested that there might exist, at least in theory, a final border where the Italian Constitution would reassert itself against European supremacy. That border was never reached. In fact, throughout the 1980s and 1990s, the doctrine remained mostly dormant, invoked occasionally but never applied.

Even so, the few decisions that refer to counter-limits are like small archaeological fragments from which an entire landscape can be reconstructed. In a 1985 case the Court was asked to strike down a domestic law because it allegedly contradicted a principle of European law[581]. The Court refused, not because it denied the authority of European principles, but because it considered the conflict illusory. Only if a national law directly threatened the core of the European legal order, it explained, could it be brought before the Court for constitutional review. The doctrine thus remained suspended in theory, invoked more as a conceptual safeguard than as a concrete instrument.

---

[580] The reference is to Judgments Nos. 30, 31, and 32 of 1971. This is, moreover, an area that presents specific features when compared to the European Community context; see BARILE, P.: Il cammino comunitario della Corte. Giurisprudenza costituzionale, Iss. 2418, 1973, pp. 2401 ss; DOLSO, G.P.: I controlimiti "comunitari" tra passato e presente. Nomos, Vol. 2, 2017, pp. 1-66.

[581] Cf. Judgment No. 113 of 1985 of the Italian Constitutional Court.

However, the most emblematic decision, the symbolic high point, came a bit later, in what came to be known as the *Fragd case*. Here the Italian Constitutional Court clarified that even the European Treaties themselves could, in theory, be subject to constitutional review if they violated Italy's most basic principles[582]. It was an assertion of last resort – a constitutional emergency brake that, thankfully, never had to be pulled. And yet, precisely because it was never used, the doctrine of counter-limits (*controlimiti)* became something more than law: it became a mirror in which Europe could see its own fragility. It suggested that integration was not a matter of pure logic, but of trust, a slow negotiation between different legal identities learning to coexist.

Even today, although the doctrine has long been defused and has never been applied in practice, it remains one of the most delicate pressure points in the evolving relationship between European law and national constitutions[583]. From the perspective of the European Union, it is difficult to justify any enclave of immunity from the supremacy of EU law, even if such immunity concerns only the most sacred part of national constitutional identity, namely the fundamental principles and rights that form the core of a constitutional tradition.

Seen in this light, the counter-limits are not relics of a vanished nationalism but parables about boundaries in time. They remind us that every legal order, like every culture, carries within itself the memory of its own limits. Yet it is worth recalling, even at this early stage, that there is a profound difference between tracing such boundaries through a dialogue among courts and attempting to inscribe them through constitutional amendments promoted by the executive power. The former resembles a slow negotiation shaped by reasoning, reciprocity, and a certain institutional humility; the latter risks turning what ought to be a conversation into a monologue, a gesture that closes rather than clarifies.

---

[582] Cf. Judgment No. 232 del 1989 of the Italian Constitutional Court. On the fact that, from the perspective cultivated by the Court, the counter-limits were to be understood "in an essentially theoretical key," insofar as the relevant doctrine appears to pursue the purpose "of always maintaining some possibility of engaging with the Community legal order, not so much through annulment and binding rulings, but rather through interventions of an essentially monitoring nature and with the aim of cooperation," see CELOTTO, A - GROPPI, T.: Diritto UE e diritto nazionale: *primauté* vs controlimiti. Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, Iss. 1344, 2004, pp. 1309 ss.

[583] Significant in this regard is the decision of 10 June 2004, in which the French *Conseil constitutionnel* aligns, to some extent, with Italian and German case law, reserving in certain cases the possibility of reviewing the compatibility of Community law with the French Constitution. Spain also joined the chorus of other constitutional courts, explicitly asserting the national reservation on counter-limits in its December 2004 decision on the European Constitutional Treaty. Similar positions can be observed in other courts; see, for example, *Conseil constitutionnel*, 10 June 2004, No. 2004-496 DC, *Considérant*; Spanish Constitutional Court, *Déclaration* of 13 December 2004, 1/2004.

3 THE CONCEPTUAL ANATOMY OF LEGAL LIMITS ANF COUNTER-LIMITS

There are, of course, multiple ways to imagine the limits of law. For some, those limits mark the boundary of what law can or cannot accomplish; for others, they indicate what law ought or ought not to do under the pressure of moral or constitutional constraint[584]. Yet these formulations, precisely because they are so capacious, offer little assistance in understanding the specific legal architecture of counter-limits. To grasp that structure, it is more helpful to set aside generalities and begin instead from a concrete, almost disarmingly simple question:

> Which law should apply within the territory of a European member state, in a matter governed by European law, when the European law itself appears to collide with the fundamental principles of its Constitution?

At first glance, this seems a purely theoretical inquiry, since no such collision has ever compelled an actual institutional showdown. And yet, taken strictly, the Italian doctrine of counter-limits has already furnished an answer: in the event of an irreparable conflict, the Constitution would prevail. Whether such an assertion would be acceptable to the Court of Justice of the European Union, or to the European institutions more broadly, is anything but obvious.

The difficulty, as I see it, is that once one begins to articulate the problem, several layers of complexity emerge at once. They arise not only from the inherent vagueness that accompanies any attempt to define what counts as a "limit" [585], but also from the very formulation of the question, which bundles together distinct legal issues. For the sake of clarity, these may be grouped into three broad categories:

1. Issues concerning the spatial configuration of normative authority.
2. Issues concerning the constitutional allocation of competences and normative hierarchy.
3. Issues concerning the locus of adjudicative authority in cases of constitutional exception.

A preliminary indication may already be offered: each of these domains is implicated, in its own way, in the persistent problem of normative vagueness[586].

---

[584] Cf. ZANETTI, F.: I limiti del diritto. Aspetti del dibattito contemporaneo. Rivista di filosofia del diritto, 2017/6, pp 25 ss, p. 25.
[585] For a first philosophical approach to vagueness, see for example VARZI, A.C.: I confine del Cervino. In FANO V. – TAROZZI, G. – STANZIONE, M. (Eds.) Prospettive della logica e della filosofia della scienza. Cosenza: Rubbettino, 2001, pp. 431–445.
[586] For a first approach to vagueness in the legal field, see KEIL, G. – POSCHER, R. (Eds.), Vagueness and Law: Philosophical and Legal Perspectives. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Regarding the first set of issues, those tied to the territorial extension of law, I will be brief. Anyone who has studied legal philosophy knows, or ought to know, that every law, even the most solemn, is a conventional entity. It does not belong to the family of concrete objects. Consequently, while it is perfectly sensible to ask, "Where is my physical copy of the European Treaties?", it becomes far less meaningful to ask where the European Treaties themselves are located.

One may respond that European law applies throughout the territory of each Member State. True enough. But the place of application, whatever exactly that means, does not necessarily coincide with the place of existence. This distinction matters because, within the same territory, several normative orders may claim to apply: national law, European law, occasionally even international law. Since these are all conventional entities grounded in human recognition and institutional practice, there is no physical feature of the territory that can tell us which law applies where. No border stone, no river, no mountain answers that question[587].

One might object that all of this is merely elementary and that the real issue lies elsewhere, in determining whether a given matter falls within the exclusive competence of the European Union. And indeed, this objection leads us directly into the second set of problems, those concerning the mechanisms by which competences are classified, allocated, and ultimately policed.

The Treaties provide an answer that is, at least formally, unambiguous. Article 3 of the Treaty on the Functioning of the European Union offers an exhaustive list of areas in which the Union acts alone: the customs union, the common commercial policy, the conservation of marine biological resources, and monetary policy for the euro area. Everywhere else, the Union acts alongside the Member States under the regime of shared competences described in Article 4, which includes the internal market, the environment, transport, and energy, among several others.

The legal consequence of this architecture is decisive. Article 2 TFEU makes clear that, in areas of exclusive competence, only the Union may legislate; Member States act only if authorised or in order to implement Union acts. In shared competences, both levels may legislate, but once the Union has acted, the Member States are pre-empted. What looks like a delicate federal balance is, in practice, anchored in a hierarchy that ensures the primacy of Union action whenever competences overlap.

---

[587] An initial approach to this topic can be found in GROSSERIES, A.: Can We Rule the Future (and Does It Matter)?. Rivista di filosofia del diritto Vol. 2, 2022, pp. 285-300.

At the same time, the Union is not free to expand this domain at will. It does not possess what German scholars call *Kompetenz-Kompetenz*[588], the power to determine its own powers. The principle of conferral, together with the duty of sincere cooperation laid down in Article 4(3) TEU, functions as a constitutional dam, ensuring that competence remains a matter of attribution rather than conquest. Around this core, the principles of subsidiarity and proportionality, articulated in Article 5 TEU, impose further restraints: the Union may act only when the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, and even then, it must act no more than is necessary.

Within this constitutional choreography, national parliaments are not relegated to the role of passive spectators. Through the early warning mechanism, they perform a form of procedural vigilance, examining draft legislative acts for compliance with subsidiarity and signalling objections when they believe that the intervention of the Union exceeds what the situation demands. The practical weight of this mechanism is modest, yet its symbolic value is considerable: it preserves within the architecture of shared sovereignty a residual voice of national legitimacy, a reminder that the Member States are not mere administrative agents but co-authors of the European project.

The system derives its coherence from the hierarchy of norms. The Treaties occupy the summit as the primary law of the Union, while all acts of secondary legislation must conform to them. Should the Union overstep the boundaries drawn by the Treaties, the Court of Justice of the European Union has the power to annul the offending act. This much is familiar and reflects what one might call the physiological functioning of European law: a distribution of competences, a series of procedural safeguards, and a judicial mechanism designed to ensure conformity.

However, the true difficulty does not arise at the physiological level but at the pathological one. The problem begins when the ordinary tools of interpretation and judicial review prove insufficient to settle a conflict that concerns not the ordinary exercise of competences but the very limits of the constitutional order. Who is entitled to decide whether, and to what extent, the Union has exceeded the competences conferred upon it by the Treaties? More critically still, who may determine whether an act of the Union infringes fundamental

[588] Substantially, the doctrine of *Kompetenz-kompetenz* (competence-competence), developed within German constitutional case law, serves precisely to affirm that a court or tribunal is competent to determine the extent of its own jurisdiction over a given matter. A useful critical starting point is provided by BARCELO, J.J.: Kompetenz-Kompetenz and Its Negative Effect—A Comparative View. Cornell Legal Studies Research Paper No. 17-40, 2017. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3035485.

elements of national constitutions, those structural principles that define a constitutional identity not fully transferable to the supranational level?

This is the question that unsettles the tidy geometry of competences established by the Treaties. The Court of Justice maintains that it possesses the exclusive authority to assess the validity of Union acts. National constitutional courts, in turn, insist that they retain the final word on the protection of their constitutional identity and, in exceptional circumstances, on the validity of Union law itself. The tension between these positions reveals a deeper issue: the absence of a neutral arbiter capable of pronouncing, with final authority, on the exceptional case in which the foundational norms of two legal orders collide.

In other words, when the conflict concerns the limits of the system rather than its internal rules, who "decides on the exception" [589]? And that is why, ultimately, everything hinges on the third set of issues, those relating to the separation of powers and the allocation of jurisdiction among courts.

4 CONSTITUTIONALIZING COUNTER-LIMITS? BETWEEN JUDICIAL DIALOGUE AND LEGISLATIVE

In recapitulating the foregoing analysis, it is useful to restate the basic architecture of competences within the European Union. EU law operates on the basis of conferred powers: certain domains fall within the Union's exclusive competence, while others are shared with the Member States. In areas of shared competence, EU legislation prevails over national law whenever it regulates the same subject matter. What EU law cannot do, however, is to transcend the competences assigned to it by the Treaties or arrogate new ones. These constitute the primary limits of EU law.

Alongside these Treaty-based limits, Member States have developed a second layer of constitutional constraints commonly referred to as "counter-limits". These counter-limits come into play when, even within the scope of legitimately exercised EU competences, a Union measure risks undermining essential constitutional principles of a Member State. In such circumstances, several constitutional courts have asserted the theoretical authority to declare the relevant EU measure inapplicable on their territory. To date, no court has ultimately taken the step of invalidating an EU act, but these assertions have sparked a significant debate

[589] The argument invokes Carl Schmitt's seminal notion of sovereignty, famously opened in Political Theology with the statement: "Sovereign is he who decides on the exception." Schmitt conceptualizes sovereignty not merely as a static legal attribute of the state, but as the personal, decisionist power to define the extraordinary situation—and thus the normal legal order itself. Cf. SCHMITT, C.: Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty, trans. George Schwab. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2005, p. 5.

concerning the reach and legitimacy of constitutional review vis-à-vis the EU legal order. This debate unfolds within a dense judicial dialogue involving national constitutional courts, the Court of Justice of the European Union, and, indirectly, other supranational judicial bodies.

It should be emphasized that this judicial dialogue mirrors, in many respects, the broader institutional and political negotiation that occurs between Member States and EU institutions. The EU's legislative and executive action is not external to Member States, which actively participate in decision-making through their representatives in the Council, the European Council, and, indirectly, the Parliament. Member States also retain procedural instruments capable of constraining EU action, such as the so-called "emergency brake". Against this background, one might ask why counter-limits are necessary at all, given that Member States themselves shape the Union's normative output.

The answer is, in fact, straightforward: just as national legislatures may enact laws that inadvertently conflict with their own constitutions, so too may national representatives participating in EU institutions endorse measures that contravene the constitutional identity of their home State. Counter-limits therefore serve as a constitutional safeguard against the inadvertent erosion of foundational principles, even when such erosion originates—indirectly—from the Member State's own governmental actors.

This brings us to the central question: does it make sense to constitutionalize counter-limits explicitly, as the Slovak Republic has recently done? The answer, unfortunately, is nuanced.

Such a constitutional amendment may be sensible if its purpose is merely to reaffirm the national constitutional court's authority to disapply EU law whenever it violates "the national and cultural identity of the Slovak people". From this perspective, the amendment is substantively redundant but not problematic, as it merely codifies a power already asserted in the existing judicial dialogue.

However, the amendment becomes much less defensible—and potentially dangerous—if it is interpreted as a political manifesto aimed at allowing the legislative or executive powers to disregard obligations freely undertaken at the EU level. Should this interpretation prevail, it could take considerable time before national and supranational courts could intervene to resolve the tension. During such an interval, Slovak law might drift into a condition of serious substantive injustice, exposing the State to severe sanctions or worse.

5 ON THE TEMPTATION OF THE UN-LIMIT

It is customary, in works of legal theory, to close on a note of caution or synthesis, as though the preceding pages had been a long ascent toward a summit from which the landscape finally becomes intelligible. This essay, however, began deliberately on the edge: not with a system, but with an impression; not with a doctrine, but with its shadows. It is fitting, therefore, that it should also end on a threshold, at that point where legal concepts reveal both their precision and their fragility.

If one theme has quietly animated these reflections, it is that limits – constitutional, institutional, jurisdictional – are not obstacles to legal order but its condition. The European Union exists because Member States accepted limits upon their own sovereign prerogatives. National constitutions endure because they place limits upon the political branches. And the doctrines of supremacy and counter-limits survive because they mark, in different ways, the boundaries within which reasoned disagreement may unfold. In this sense, limits are not the negation of law, but its grammar.

But alongside limits stands something more elusive: what early structuralists might have called the excess of the concept, which here I shall name, half-philosophically and half-jestingly, the un-limit. The un-limit is not the absence of limits, but the persistent temptation to believe that a legal order may transcend all boundaries—jurisdictional, conceptual, even cultural—without losing coherence. One finds this temptation in the more triumphalist seasons of European integration, just as one finds it, in a different register, in the constitutional amendments of certain Member States eager to immunize themselves from the perceived encroachments of supranational authority. The un-limit is thus the imagined culmination of both extremes: a Europe without limits, and sovereignties without restraint. Thankfully, neither exists (yet) in practice.

Yet there persists a dangerous seduction, the fantasy that a legal order, be it supranational or national, can transcend all boundaries without disintegrating. The Italian *controlimiti* were a judicial antidote to this fantasy; the recent Slovak amendments can be a legislative guard against it. The distinction, however, is crucial: one is an act of jurisdictional reflection, the other risks becoming an act of constitutional anxiety.

Whether this Slovak path leads to prudence or overreach will depend not on text but on practice. A clause meant to reaffirm judicial guardianship could preserve equilibrium; if used as an alibi for political deviation, it would corrode the very order it claims to defend.

In the end, this is a matter of legal imagination. The challenge is coexistence without uniformity or isolation. The un-limit is the illusion that any order can command the whole field.

To resist it is to embrace the discipline of constitutional reasonableness: the craft of building not a fortress or an empire, but a bridge. Limits and counter-limits are the architectural lines of that bridge. The task of legal thought is to remind us why those lines, however contested, must not be erased.

References:

- BARCELO, J.J.: *Kompetenz-Kompetenz and Its Negative Effect—A Comparative View. Cornell Legal Studies Research* Paper No. 17-40, 2017. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3035485.
- BARILE, P.: *Il cammino comunitario della Corte*. Giurisprudenza costituzionale, Iss. 2418, 1973, pp. 2401 ss.
- CARTABIA, M.: "*Unita nella diversità": il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali.* In DONATI, F. - MORBIDELLI, G. (Eds.): LUna costituzione per l'Unione europea. Torino: Giappichelli, 2006, pp. 583-611.
- CELOTTO, A - GROPPI, T.: D*iritto UE e diritto nazionale: primauté vs controlimiti. Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, Iss. 1344, 2004, pp. 1309 ss.
- DOLSO, G.P.: *I controlimiti "comunitari" tra passato e presente*. Nomos, Vol. 2, 2017, pp. 1-66.
- FARAGUNA, P.: *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzion*ale, Milan: Franco Angeli, 2015.
- GROSSERIES, A.: *Can We Rule the Future (and Does It Matter)?*. Rivista di filosofia del diritto Vol. 2, 2022, pp. 285-300.
- KEIL, G. – POSCHER, R. (Eds.), *Vagueness and Law: Philosophical and Legal Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- SCHMITT, C.: *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty, trans. George Schwab.* Chicago and London: The University of Chicago Press, 2005, p. 5.
- VARZI, A.C.: *I confine del Cervino.* In FANO V. – TAROZZI, G. – STANZIONE, M. (Eds.) Prospettive della logica e della filosofia della scienza. Cosenza: Rubbettino, 2001, pp. 431–445.
- ZANETTI, F.: *I limiti del diritto. Aspetti del dibattito contemporaneo*. Rivista di filosofia del diritto, 2017/6, pp 25 ss, p. 25.

Contact Information:
Dr. Marco Mazzocca, J.D., Ph.D.
marco.mazzocca@upjs.sk
Pavol Jozef Šafárik University, Faculty of Law
Kováčska 26
040 75 Košice
Slovakia

PLURALIZMUS „EURÓPSKEJ REPUBLIKY“ A ZODPOVEDNOSŤ ÚSTAVNÝCH SÚDOV

Max Steuer, M.A., LL.M., PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Katedra politológie – O.P. Jindal Global University, Jindal Global Law School – University of Münster, Faculty of Law

Abstract: *Pluralism of the "European Republic" and the Responsibility of Constitutional Courts.* Autocratizing tendencies, in 2025 visible in Central Europe, undermine constitutional pluralism as an approach to the functioning of law in the European Union which was popular especially in the years following its 2004 "Eastern enlargement". Alternative approaches emphasizing the presumed conflict between the supremacy of EU law and "national sovereignty" tend to prevail. This contribution sketches how a shift in emphasis in constitutional pluralism from competences to subjects whose rights are protected in a democracy provides the basis for a new conception of constitutional pluralism that can respond to attempts by autocratizing actors to abuse pluralism for the sake of limiting the accountability of power and undermining fundamental rights guarantees via arbitrary decisions. The contribution presents four advantages of the proposed approach for responding to deficits of democracy: principled, rhetorical, educational, and strategic. Ultimately, this approach stresses the responsibility of constitutional courts, especially in de-democratizing regimes, for protecting fundamental rights.

Abstrakt: Autokratizujúce tendencie, v roku 2025 osobitne viditeľné v strednej Európe, podnecujú spochybnenie ústavného pluralizmu ako prístupu populárneho pre zachytenie fungovania práva v Európskej únii osobitne v rokoch nasledujúcich po „východnom rozšírení“ v roku 2004. Do popredia sa dostávajú prístupy zvýrazňujúce predpokladaný konflikt medzi nadradenosťou práva EÚ a „národnou suverenitou“. Tento príspevok v krátkosti ukáže, ako zmena dôrazu pri ústavnom pluralizme z kompetencií na subjekty, ktorých práva sú v demokracii chránené, predstavuje základ pre nový spôsob uvažovania o ústavnom pluralizme, ktorý dokáže reagovať na snahy autokratizujúcich aktérov o zneužitie tohto konceptu za cieľom obmedziť zúčtovateľnosť moci a vyprázdniť garancie základných práv arbitrárnymi rozhodnutiami. Príspevok predstavuje štyri výhody navrhnutého prístupu pre reakciu na deficity demokracie: principiálna, rétorická, vzdelávacia a strategická výhoda. Navrhovaný

prístup zároveň zvýrazňuje zodpovednosť ústavných súdov, osobitne v de-demokratizujúcich sa režimoch, za ochranu základných práv.

Keywords: autocratization, constitutional courts, constitutional pluralism, democracy, European Union, responsibility, rights, Visegrad Four

Kľúčové slová: autokratizácia, ústavné súdy, ústavný pluralizmus, demokracia, Európska únia, zodpovednosť, práva, Vyšehradská štvorka

1 ÚVOD

Cieľom tohto príspevku je načrtnúť kontúry[590] nového prístupu k uvažovaniu o práve v Európskej únii, ktorý vychádza z identifikácie problémov s existujúcimi prístupmi založenými buď na forme hierarchického usporiadania prameňov práva, alebo na klasických prístupoch ústavného pluralizmu, ktoré však čelia kritike z dôvodu obmedzenej kapacity reagovať na proces autokratizácie. Proces autokratizácie bol v EÚ v roku 2025 osobitne viditeľný práve v regióne Vyšehradskej štvorky a v rámci neho v Maďarsku nasledovanom Slovenskom.[591]

Autokratizáciu príspevok chápe ako proces úpadku demokracie, ktorý má viacero štádií a stupňov na pomyselnej osi medzi ideálnymi typmi demokracie a autokracie, ktoré naznačujú nedokonalosť aj rozvinutých demokracií, a zároveň poukazujú na rozmanitosť politických režimov s deficitmi demokracie. Ústavný pluralizmus vo všeobecnosti vychádza z presvedčenia, že existujú navzájom sa posilňujúce právne pramene ústavných hodnôt na úrovni tak únijných inštitúcií, ako aj inštitúcií a spoločností v členských štátoch. Predstava ústavného pluralizmu založená na takejto „heterarchii“ je v napätí s tradične vplyvnou kelsenovskou hierarchiou prameňov práva,[592] ktorá v kontexte EÚ môže nadobudnúť minimálne[593] dve formy: nadradenosť prameňov práva vnímaných ako únijných a prameňov vychádzajúcich z členských štátov EÚ. Keďže tieto dve—v oboch prípadoch monistické—

[590] Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-24-0238 (CONSTAD). Podrobnejšia analýza je predmetom rozsiahlejších prác, ktoré sú pripravované alebo posudzované pre publikácie. Vzhľadom na stručnosť príspevku sú odkazy na zdroje sporadickejšie; pretrvávajúci problém literatúry o ústavnom pluralizme je aj rodová nevyváženosť, ktorá sa odráža aj v zozname literatúry.

[591] NORD et al., “State of the World 2024”.

[592] ROMEO a PIN, “Kelsenian Originalism in Europe”.

[593] Limity tohto formátu príspevku neumožňujú diskutovať rovinu medzinárodného práva a (v kontexte EÚ) osobitne Európskeho dohovoru o ľudských právach a Európskeho súdu pre ľudské práva. Dôležité z tohto hľadiska je pristúpenie EÚ k EDĽP. Pozri napr. TZEVELEKOS, “The EU’s Accession to the ECHR”.

perspektívy sú v zásade navzájom nekompatibilné, stávajú sa zdrojom sporov o nadradenosť a podnetom pre rozsiahlu literatúru o „rebéliách" ústavných súdov,[594] ktoré namietali doktrínu bezpodmienečnej nadradenosti práva EÚ. Táto literatúra však v prevažnej miere rozhodovaciu prax diskutuje z perspektívy kompetenčných sporov o „posledné slovo" pri interpretácii práva.[595]

Vychádzajúc z týchto definícií, príspevok najskôr stručne predstaví súčasný stav akademickej diskusie o ústavnom pluralizme v EÚ a alternatív voči nej ako aj dôvody, kvôli ktorým je normatívna podpora ústavného pluralizmu ako vhodného prístupu na vysvetlenie fungovania práva v EÚ na ústupe. Vychádzajúc z nedostatkov klasických ústavno-pluralistických prístupov i konkurenčných prístupov opierajúcich sa o hierarchiu prameňov práva predstaví základ pre nový prístup a jeho kľúčové normatívne výhody. Nakoniec vysvetľuje, čo nový prístup znamená pre fungovanie a zodpovednosť ústavných súdov, osobitne v kontexte autokratizujúcich sa politických režimov.

2 SÚMRAK ÚSTAVNÉHO PLURALIZMU V ÚNIJNOM AKADEMICKOM DISKURZE

Krátko po východnom rozšírení EÚ bolo v akademickom diskurze súvisiacom s ústavnosťou v rámci Európskej únie možné sledovať značný optimizmus, presvedčenie, že ideály ústavných hodnôt, ktoré únijné právo čoraz explicitnejšie artikulovalo po páde socializmu v roku 1989, sa budú postupne približovať k realite v členských štátoch. Čoraz prominentnejšie sa objavovali odkazy na ústavný pluralizmus, ktoré spochybňovali presvedčenie, podľa ktorého v právnom systéme musí existovať inštitúcia s posledným slovom.[596] Vývoj po ekonomickej kríze a osobitne v situácii úpadku demokracie v niektorých členských štátoch po roku 2010 však prehĺbil pochybnosti o tak vysvetľujúcej, ako aj normatívnej atraktivite ústavného pluralizmu. Martin Loughlin, Daniel Kelemen aj ďalší formulovali závažné výhrady. Kritické hlasy tvrdili, napríklad, že ústavný pluralizmus je priveľmi komplikovaný prístup, ktorý nepomáha riešiť konkrétne právne spory a ktorý je zároveň otvorený zneužitiu až úniku z práva EÚ zo strany inštitúcií a aktérov snažiacich sa uzurpovať moc na úkor zachovania ústavných hodnôt.[597] V situácii závažných pochybností o nezávislosti aj najvyšších súdnych inštancií v niektorých členských štátoch sa potom ústavný

[594] NAGY, "The Rebellion of Constitutional Courts and the Normative Character of European Union Law".
[595] Napr. BAQUERO CRUZ, *What's Left of the Law of Integration?*, 19.
[596] AVBELJ a KOMÁREK (ed.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*.
[597] LOUGHLIN, "Constitutional Pluralism"; Kelemen, "On the Unsustainability of Constitutional Pluralism"; KELEMEN, "The Dangers of Constitutional Pluralism".

pluralizmus javí ako prenechanie poľa pôsobnosti snahám o podkopanie ústavných základov integrácie a spolupráce v EÚ.

Kritické hlasy nachádzajú oporu v tom, že ústavné súdy v rámci EÚ prevažne buď akceptovali nadradenosť práva EÚ[598], alebo formulovali výhrady spôsobom, ktorý sa odvolával na ústavný pluralizmus, ale neraz iba zakrýval tvrdohlavosť v prospech zachovania „práva na posledné slovo“.[599] Zároveň však iba zriedkavo rozlišujú medzi rozmanitými konceptualizáciami ústavného pluralizmu. Napríklad konceptualizácia založená na radikálnej neistote pri spoločenskom pôsobení práva prezentuje hodnotu ústavného pluralizmu v poukázaní na nekončiace reťazenie konfliktov, ktoré však nesmú prekročiť určitý základný rámec vzájomnej akceptácie, ak má byť reťaz konfliktov udržateľná pre vzájomné spolužitie.[600] Tým sa líši od klasických prístupov založených vo väčšej miere na ochrane deľby moci a vzájomnom vyvažovaní. Otázka právomocí však zostáva prinajmenšom vo väčšine konceptualizácií v centre pozornosti, a preto tieto len ťažko uniknú výhradám smerom k rizikám zneužitia a komplikovanosti. Aj v novšej literatúre existuje iba obmedzená snaha o revitalizáciu ústavného pluralizmu. Bellamy a Kröger sa pokúsili ohraničiť rámec pôsobenia ústavného pluralizmu vyňatím otázok kľúčových ústavných hodnôt a zároveň obmedzením únijných inštitúcií v iných otázkach.[601] Aj tento prístup sa však opiera o ústrednú úlohu právomocí a Bellamy preň využíva variant republikánskej teórie založený na skôr zastaralej koncepcii štátnej suverenity.[602] Vzniká preto otázka, či je možné konceptualizovať ústavný pluralizmus spôsobom, ktorý zníži riziko pre zneužitie v prospech autokratizujúcich argumentov, a zároveň ponúkne atraktívnu alternatívu voči monistickým prístupom.

3 OBNOVENÝ ÚSTAVNÝ PLURALIZMUS SCHOPNÝ ČELIŤ AUTOKRATIZÁCII

Východiskom nového prístupu k ústavnému pluralizmu je ašpirujúci charakter ústavných hodnôt: uvedomenie si histórie potláčania práv zraniteľných a (zväčša) menšinových komunít, napríklad utečeniek/utečencov, ľudí v hmotnej núdzi, ľudí s menšinovým náboženským

[598] Viď prehľad v STEUER, “Constitutional Pluralism and the Slovak Constitutional Court: The Challenge of European Union Law”.
[599] KÜHN, “Ultra Vires Review and the Demise of Constitutional Pluralism”. Komplikovaná je interpretácia nemeckého Spolkového ústavného súdu v známom rozhodnutí z roku 2020, ktoré nesie prvky pluralizmu, ale nedokázalo celkom prekonať rovinu kompetenčných sporov. Pre komentár k rozhodnutiu viď napr. HILPOLD, “So Long Solange?”
[600] SCARCELLO, *Radical Constitutional Pluralism in Europe*.
[601] BELLAMY a KRÖGER, “Countering Democratic Backsliding by EU Member States”.
[602] BELLAMY, *A Republican Europe of States*.

vyznaním alebo sexuálnou orientáciou. Takéto formy útlaku sú viditeľné v histórii strednej Európy pod vplyvom autoritárskych režimov[603] a následnej obmedzenej demokratizácii.[604] Vo svetle histórie aj súčasnosti porušovania základných práv, kompetenčné spory, ktoré nezohľadňujú štandardy ochrany práv, strácajú na relevantnosti. Dôraz na rozhodovanie v konkrétnych prípadoch z perspektívy ochrany práv môže, naopak, prehĺbiť citlivosť inštitúcií voči ich porušovaniu a zároveň napomôcť medziinštitucionálnej spolupráci, ktorá zdieľa spoločný cieľ vo väčšej miere sa priblížiť k realizácii ústavných hodnôt. Prípady, v ktorých sa do konfliktu dostanú základné práva zraniteľných jednotlivcov a skupín navzájom sú zriedkavé,[605] a konzistentná aplikácia tohto prístupu poskytuje odpoveď na ostatné spory s ľudskoprávnou dimenziou.

Obnovený ústavný pluralizmus má minimálne štyri výhody. Principiálna výhoda spočíva v kapacite tohto prístupu nevyžadovať si akceptáciu hierarchie a „posledného slova" ktorejkoľvek inštitúcie alebo prameňa práva. Demokracia, ktorá je v harmónii s globálnymi ústavnými hodnotami vlády práva a rešpektu voči (ľudským)[606] právam, je ťažko zlučiteľná s logikou bezpodmienečnej nadradenosti konkrétnej inštitúcie, ktorá v sebe zahŕňa aj temné historické odkazy autokratických praktík.[607] Pluralizmus, naopak, je v súlade s étosom demokracie a ústavnosti, osobitne ak je aplikovaný konzistentne a v prípadoch, v ktorých jeho dôsledky nie sú výhodné pre nositeľov vládnej moci.

Rétorická výhoda spočíva v poukázaní na nedokonalosť akéhokoľvek prameňa alebo systému práva a potenciál, prostredníctvom dôrazu na práva miesto právomocí a „posledných slov", napraviť nesprávne alebo nedostatočne premyslené rozhodnutia z minulosti. Takáto schopnosť nápravy je pritom cennou kvalitou demokracie samotnej.[608] Vo vybranej literatúre sa pre tento prístup uplatňuje koncept „právnej skromnosti",[609] ktorý však nie je ekvivalentný

---

[603] HAVELKOVÁ, *Gender Equality in Law*.
[604] ZIELONKA a RUPNIK, "From Revolution to 'Counter-Revolution': Democracy in Central and Eastern Europe 30 Years On".
[605] Viď napr. známy prípad *Achbita,* v ktorom sa interpretačný konflikt vytratí, ak právo jednotlivca nosiť náboženský symbol pri vykonávaní predajnej činnosti nie je postavené do protikladu s vykonštruovaným „právom" obchodnej spoločnosti zasahovať do tohto práva s odvolaním sa na slobodu podnikania. WEILER, "Je Suis Achbita!"
[606] Odkazovaním na koncept ľudských práv príspevok nespochybňuje snahy rozšíriť tento koncept aj na ostatné živé bytosti a prípadne aj na planetárny ekosystém v čase klimatickej katastrofy. Bližšie k tejto diskusii v kontexte ústavného súdnictva pozri STEUER et al., "Courting Constitutional Crises".
[607] Nadradenosť demokracie a ústavných hodnôt tým nie je dotknutá a môže zdôvodniť rozhodnutia, ktoré bránia potlačeniu týchto hodnôt v prospech neobmedzenej moci. Viď LIMBACH, "The Concept of the Supremacy of the Constitution".
[608] RIJPKEMA, *Militant Democracy*, 133–41.
[609] PALMER a HAMILTON, "Legal Humility and Perceptions of Power in International Criminal Justice", 419–20, 425–26.

podriadeniu sa iným zložkám moci (relatívne často prítomnému v rozhodovaní niektorých ústavných súdov)[610], ale schopnosti reflektovať na predchádzajúce voľby a zároveň uznať, že nepredvídateľný vývoj v budúcnosti si môže vyžadovať prehodnotenie tých súčasných.[611]

Obnovený ústavný pluralizmus disponuje vzdelávacou výhodou, keď dokáže odhaliť zneužitie konceptu ústavného pluralizmu na obhajobu monistických prístupov. Súdny dvor EÚ možno kritizovať z dôvodu nedostatočnej otvorenosti voči možnosti, že v *konkrétnom prípade* môže *konkrétny* ústavný súd členského štátu poskytnúť vyššie garancie práv zraniteľným a historicky marginalizovaným jednotlivcom a komunitám, ktoré sú vo väčšej miere v súlade s únijnými ústavnými hodnotami a ktoré zároveň nepotláčajú práva iných obdobných skupín.[612] Súdny dvor je však v tomto prístupe vcelku transparentný, na rozdiel od poľského Ústavného tribunálu a maďarského Ústavného súdu.[613] Tieto inštitúcie v ostatných rokoch (osobitne v období rokov 2016—2022) formulovali námietky voči právu EÚ v súbore rozhodnutí, pričom miestami argumentovali aj odkazmi na ústavný pluralizmus ako zdôvodnením týchto argumentov. Ich rozhodnutia sú však v skutočnosti obhajobou „národného monizmu“, nadradenosti rozhodnutí na úrovni členského štátu—a de facto rozhodnutí o znení a aplikácii práva zo strany iliberálnych exekutívnych aktérov[614]—nad rozhodnutiami únijných inštitúcií vrátane Súdneho dvora EÚ bez ohľadu na kontext prípadu. Tieto rozhodnutia obmedzili práva utečenkýň a utečencov, žien a iných historicky marginalizovaných skupín v mene vágnych odkazov na „národnú identitu“.[615] Rétorická výhoda obnoveného ústavného pluralizmu umožňuje odhaliť takéto formy (prinajlepšom nesprávneho a prinajhoršom zámerne manipulatívneho) využitia konceptov za účelom legitimizácie rozhodnutí posilňujúcich neobmedzený výkon moci.

Strategická výhoda obnoveného ústavného pluralizmu reaguje na výhrady komplikovanosti logiky heterarchie miesto hierarchie: ak chýba jediná finálna autorita, je

---

[610] Viď príklad Najvyššieho súdu USA: SCHEPPELE, “The New Judicial Deference”.
[611] Inak povedané, ide o alternatívu voči snahe „konzervovať“ existujúci stav aj so všetkými nedokonalosťami, ktoré prináša, iba v nádeji, že takýto krok pomôže vysporiadať sa s budúcimi výzvami. Viď aj NICOLAÏDIS, “The Third Democratic Transformation”, 864.
[612] Z tohto hľadiska neobstojí forma prezentácie „argumentu tradíciami“, podľa ktorej obmedzenie práv zraniteľnej skupiny LGBTIQ+ osôb s odvolaním sa na „historické práva väčšiny“, „verejnú mienku“ alebo obdobné idey. Tieto totiž môžu prevážiť iba v systéme, ktorý je pripravený rezignovať na ústavné hodnoty v mene ochrany mocných.
[613] V prípade Ústavného tribunálu sa objavujú pochybnosti, či ho naďalej možno klasifikovať ako súdnu inštitúciu, z dôvodu protiústavného procesu obsadenia niektorých sudcovských mandátov. Bez ohľadu na stanovisko k tejto dileme, argumenty prezentované touto inštitúciou naďalej získavajú pozornosť a minimálne istú mieru autority, preto je namieste sa nimi zaoberať. GRANAT, “Constitutionality of Law without a Constitutional Court in the Polish Setting”; KONCEWICZ, “The Capture of the Polish Constitutional Tribunal and Beyond”.
[614] HALMAI, “Illiberalism in East-Central Europe”.
[615] Viď analýzy v zborníku KOVÁCS (ed.), *The Jurisprudence of Particularism*.

zložitejšie nájsť odpoveď na konkrétny právny problém. Logika nadradenosti práva EÚ, koniec koncov, aspoň čiastočne vychádza práve zo snahy o jednoduchosť a zrozumiteľnosť— nasledujúc tak ideu Occamovej britvy. Je však otázne, čo je strategické na obhajobe princípu bezpodmienečnej nadradenosti únijného práva alebo práva členských štátov, keď v oboch pravidelne dochádza k porušeniam základných práv.[616] Hoci Súdny dvor EÚ si momentálne zachováva status nezávislej inštitúcie, na rozdiel od niektorých súdov členských štátov, neexistuje garancia, že únijné inštitúcie nemôžu byť v určitom bode taktiež ovládnuté autokratizujúcimi aktérmi. Zároveň platí, že na aj na únijnej úrovni pretrvávajú výrazné deficity demokracie, z dôvodu obmedzených mechanizmov zúčtovateľnosti.[617] Prístup, ktorý uprednostní princíp ochrany práv v každom jednotlivom prípade bez toho, aby sa zasadzoval o posledné slovo toho-ktorého prameňa práva, dokáže pomenovať a kritizovať deviácie od štandardov ochrany ústavných hodnôt, ku ktorým za zhodne hlásia pramene práva EÚ aj demokratické ústavy členských štátov.[618]

4 ZÁVER: ZODPOVEDNOSŤ ÚSTAVNÝCH SÚDOV

Čo z obnoveného ústavného pluralizmu vyplýva pre ústavné súdy v EÚ (vrátane Súdneho dvora EÚ) v kontexte autokratizačných tendencií? Ponúkajú sa minimálne tri dôsledky. Po prvé, tento prístup nemusí byť populárny nielen v radoch časti akademickej obce, ale aj autokratizujúcich rozhodovateľov v exekutíve a legislatíve, ktorým viac vyhovuje buď servilnosť ústavných súdov voči snahám o koncentráciu moci, alebo naopak možnosť kritizovať ich ako „sluhov Bruselu“ kvôli bezpodmienečnému príklonu k nadradenosti práva EÚ. Obnovený ústavný pluralizmus je bližší poslaniu ústavných súdov ako (ľudsko)právnych inštitúcií, ktoré sa dokážu zastať práv zraniteľných.

Po druhé, obnovený ústavný pluralizmus poskytuje flexibilitu a otvorenosť prikloniť sa k tým formálnym prameňom práva, ktoré túto misiu najlepšie zosobňujú v konkrétnom prípade,

---

[616] Viď napr. GANTY et al., “EU Lawlessness Law at the EU-Belarusian Border”; KOVÁCS a NAGY, “In the Hands of a Populist Authoritarian: The Agony of the Hungarian Asylum System and the Possible Ways of Recovery”.

[617] WEILER, “The Crumbling of European Democracy”.

[618] Istá polemika vzniká v súvislosti s maďarskou ústavou z roku 2011, ktorá bola už prijatá iliberálnou väčšinou v procese s minimálnym zapojením verejnosti. Avšak aj táto ústava si zachováva základné ústavné princípy, viď napr. BRAGYOVA, “No New(s), Good News? The Fundamental Law and the European Law”. Stanovisko bývalého ústavného sudcu Bragyovu sa nemusí zmeniť ani vo svetle niektorých novších noviel z ostatných rokov, napríklad noviel prijatých počas pandémie COVID-19 v roku 2020 rozširujúcich kompetencie exekutívnej moci, alebo 15. novely z roku 2025). Tieto novely totiž môžu byť minimálne čiastočne protiústavné pri zachovaní rešpektu voči základným ústavným princípom. K „pandemickým“ novelám viď MÉSZÁROS, “How Misuse of Emergency Powers Dismantled the Rule of Law in Hungary”. K 15. novele napr. UITZ, “The 15th Amendment of the Hungarian Fundamental Law”.

bez toho, aby súd, pri kvalitnom odôvodnení, čelil (kredibilným) námietkam nekonzistentnosti, ak sa v inom prípade oprie o iný prameň práva. Po tretie, tento prístup poukazuje na nezanedbateľnú zodpovednosť ústavných súdov—ich sudkýň, sudcov aj iných interných aktérov—za podobu spolužitia v „európskej republike“ s prejavenou ašpiráciou o prekonanie minulých tyranií a o zlepšenie kvality života ľudstva a planéty, a to aj v prípade, ak ústavné súdy čelia ohrozeniam vlastnej nezávislosti. Kvalitné súdne rozhodovanie môže napomôcť odhaleniu praktík zneužitia ústavných konceptov autokratizujúcimi aktérmi a osvetliť prípady, v ktorých dochádza ku snahám centralizovať moc, a to bez potreby rezignácie na kritiku deficitov demokracie aj na úrovni inštitúcií EÚ. Napokon, reflexia miesto snahy koncentrovať právomoci na úkor vzájomnej zúčtovateľnosti je súčasťou DNA demokracie.[619]

Použitá literatúra:

- AVBELJ, Matej, a Jan KOMÁREK, ed. *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Hart Publishing, 2012.
- BAQUERO CRUZ, Julio. *What's Left of the Law of Integration? Decay and Resistance in European Union Law*. Oxford University Press, 2018.
- BELLAMY, Richard. *A Republican Europe of States: Cosmopolitanism, Intergovernmentalism and Democracy in the EU*. Cambridge University Press, 2019.
- BELLAMY, Richard, a Sandra KRÖGER. "Countering Democratic Backsliding by EU Member States: Constitutional Pluralism and 'Value' Differentiated Integration". *Swiss Political Science Review* 27, č. 3 (2021): 619–36. https://doi.org/10.1111/spsr.12448.
- BRAGYOVA, András. "No New(s), Good News? The Fundamental Law and the European Law". V *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law*, zostavil Gábor Attila TÓTH. Central European University Press, 2013.
- GAGNON, Jean-Paul, Benjamin ABRAMS, Hans ASENBAUM, et al. *The Sciences of the Democracies*. UCL Press, 2025.
- GANTY, Sarah, Aleksandra ANCITE-JEPIFÁNOVA, a Dimitry KOCHENOV. "EU Lawlessness Law at the EU-Belarusian Border: Torture and Dehumanisation Excused by 'Instrumentalisation'". *Hague Journal on the Rule of Law* 16, č. 3 (2024): 739–74. https://doi.org/10.1007/s40803-024-00237-0.

[619] GAGNON et al., *The Sciences of the Democracies*.

- GRANAT, Mirosław. "Constitutionality of Law without a Constitutional Court in the Polish Setting". V *Constitutionality of Law without a Constitutional Court*, zostavil Mirosław GRANAT. Routledge, 2023.
- HALMAI, Gábor. "Illiberalism in East-Central Europe". V *Routledge Handbook of Illiberalism*, zostavili András SAJÓ, Renáta UITZ, a Stephen HOLMES. Routledge, 2021. https://doi.org/10.4324/9780367260569-58.
- HAVELKOVÁ, Barbara. *Gender Equality in Law: Uncovering the Legacies of Czech State Socialism*. Hart Publishing, 2017.
- HILPOLD, Peter. "So Long Solange? The PSPP Judgment of the German Constitutional Court and the Conflict between the German and the European 'Popular Spirit'". *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 23 (2021): 159–92. https://doi.org/10.1017/cel.2021.3.
- KELEMEN, R. Daniel. "On the Unsustainability of Constitutional Pluralism: European Supremacy and the Survival of the Eurozone". *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 23, č. 1 (2016): 136–50. https://doi.org/10.1177/1023263X1602300108.
- KELEMEN, R. Daniel. "The Dangers of Constitutional Pluralism". V *Research Handbook on Legal Pluralism and EU Law*, zostavili Gareth DAVIES a Matej AVBELJ. Edward Elgar Publishing, 2018.
- KONCEWICZ, Tomasz Tadeusz. "The Capture of the Polish Constitutional Tribunal and Beyond: Of Institution(s), Fidelities and the Rule of Law in Flux". *Review of Central and East European Law* 43, č. 2 (2018): 116–73. https://doi.org/10.1163/15730352-04302002.
- KOVÁCS, Kriszta, ed. *The Jurisprudence of Particularism: National Identity Claims in Central Europe*. Hart Publishing, 2023.
- KOVÁCS, Kriszta, a Boldizsár NAGY. "In the Hands of a Populist Authoritarian: The Agony of the Hungarian Asylum System and the Possible Ways of Recovery". V *Migrants' Rights, Populism and Legal Resilience in Europe*, zostavili Vladislava STOYANOVA a Stijn SMET. Cambridge University Press, 2022. https://doi.org/10.1017/9781009040396.
- KÜHN, Zdenek. "Ultra Vires Review and the Demise of Constitutional Pluralism: The Czecho-Slovak Pension Saga, and the Dangers of State Courts' Defiance of EU Law". *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 23, č. 1 (2016): 185–94. https://doi.org/10.1177/1023263X1602300111.
- LIMBACH, Jutta. "The Concept of the Supremacy of the Constitution". *The Modern Law Review* 64, č. 1 (2001): 1–10. https://doi.org/10.1111/1468-2230.00306.
- LOUGHLIN, Martin. "Constitutional Pluralism: An Oxymoron?" *Global Constitutionalism* 3, č. 1 (2014): 9–30. https://doi.org/10.1017/S2045381713000166.

- MÉSZÁROS, Gábor. "How Misuse of Emergency Powers Dismantled the Rule of Law in Hungary". *Israel Law Review* 57, č. 2 (2024): 288–307. https://doi.org/10.1017/S0021223724000025.
- NAGY, Csongor István. "The Rebellion of Constitutional Courts and the Normative Character of European Union Law". *International & Comparative Law Quarterly* 73, č. 1 (2024): 65–101. https://doi.org/10.1017/S0020589323000519.
- NICOLAÏDIS, Kalypso. "The Third Democratic Transformation: From European to Planetary Politics". *JCMS: Journal of Common Market Studies* 62, č. 3 (2024): 845–67. https://doi.org/10.1111/jcms.13589.
- NORD, Marina, Fabio ANGIOLILLO, Ana GOOD GOD, a Staffan I. LINDBERG. "State of the World 2024: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?" *Democratization* 32, č. 4 (2025): 839–64. https://doi.org/10.1080/13510347.2025.2487825.
- PALMER, Nicola, a Tomas HAMILTON. "Legal Humility and Perceptions of Power in International Criminal Justice". *International Criminal Law Review* 23, č. 3 (2022): 416–42. https://doi.org/10.1163/15718123-bja10142.
- RIJPKEMA, Bastiaan. *Militant Democracy: The Limits of Democratic Tolerance*. Routledge, 2018.
- ROMEO, Graziella, a Andrea PIN. "Kelsenian Originalism in Europe". *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 58, č. 3 (2025): 661–708.
- SCARCELLO, Orlando. *Radical Constitutional Pluralism in Europe*. Routledge, 2022.
- SCHEPPELE, Kim Lane. "The New Judicial Deference". *Boston University Law Review* 92, č. 1 (2012): 89–170.
- STEUER, Max. "Constitutional Pluralism and the Slovak Constitutional Court: The Challenge of European Union Law". *The Lawyer Quarterly* 8, č. 2 (2018): 108–28.
- STEUER, Max, Sascha KNEIP, a Cornell W. CLAYTON. "Courting Constitutional Crises: Crisis Mitigation by Constitutional Courts as Democratic Institutions". *European Journal of Futures Research* 13, č. 1 (2025): 1–13. https://doi.org/10.1186/s40309-025-00251-x.
- TZEVELEKOS, Vassilis P. "The EU's Accession to the ECHR: The Future of the Revised Draft Accession Agreement and a Call to End the Bosphorus Doctrine". *European Convention on Human Rights Law Review* 6, č. 1 (2025): 1–14. https://doi.org/10.1163/26663236-bja10120.
- UITZ, Renáta. "The 15th Amendment of the Hungarian Fundamental Law: Advancing Illiberal Christian Democracy". ConstitutionNet, 2. máj 2025.

http://constitutionnet.org/news/voices/15th-amendment-hungarian-fundamental-law-advancing-illiberal-christian-democracy.

- WEILER, J. H. H. "Je Suis Achbita!" *International Journal of Constitutional Law* 15, č. 4 (2017): 879–906. https://doi.org/10.1093/icon/moy001.
- WEILER, J. H. H. "The Crumbling of European Democracy". V *Constitutional Democracy in Crisis?*, zostavili Mark A. GRABER, Sanford LEVINSON, a Mark TUSHNET. Oxford University Press, 2018.
- ZIELONKA, Jan, a Jacques RUPNIK. "From Revolution to 'Counter-Revolution': Democracy in Central and Eastern Europe 30 Years On". *Europe-Asia Studies* 72, č. 6 (2020): 1073–1099. https://doi.org/10.1080/09668136.2020.1784394.

Kontaktné údaje:

Max Steuer, M.A., LL.M., PhD.

max.steuer@uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Filozofická fakulta, Katedra politológie – O.P. Jindal Global University, Jindal Global Law School – University of Münster, Faculty of Law

Gondova ulica 2 – Sonipat Narela Road – Universitätsstraße 14-16

811 02 Bratislava 1 – 131 001 Sonipat (Haryana) – 48 143 Münster

Slovenská republika – India – Nemecká spolková republika

DÔSLEDKY OSTATNEJ NOVELY ÚSTAVY NA UPLATŇOVANIE PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE NA ÚZEMÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY

JUDr. Radoslav Benko, PhD., LL.M.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstract: The paper deals with potential consequences of the recent amendment to the Constitution of the Slovak republic, constitutional law n. 255/2025 Collection of Laws which changes and amends the Constitution of the Slovak republic n. 460/1992 Collection as amended by latter's laws, on the application of the law of the European union (hereinafter as "EU") in the territory of the Slovak republic. It pays attention to the position of the EU law in the legal order of the Slovak republic according to the Constitution of the Slovak republic (hereinafter as "constitution") before and after of the respective amendment, to the principle of primacy of EU law defining the relationship of the EU law towards the national law including national constitution and outlines response to the question whether the respective amendment of the constitution changes the relationship of the law of the EU towards the constitution, whether it jeopardizes the application of the rights steaming from the EU law within the territory of the Slovak republic and whether it can be regarded as compatible with the EU law.

Abstrakt: Príspevok pojednáva o možných dôsledkoch nedávnej novely ústavy, ústavného zákona č. 255/2025 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, na uplatňovanie práva Európskej únie (ďalej len „EÚ“) na území Slovenskej republiky. Venuje sa postaveniu práva EÚ v právnom poriadku Slovenskej republiky podľa Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) pred a po predmetnej novele, princípu prednosti práva EÚ vymedzujúceho vzťah práva EÚ k vnútroštátnemu právu vrátane vnútroštátnej ústavy a načrtáva odpoveď na otázku, či predmetná novela mení doterajší vzťah práva EÚ k ústave, či ohrozuje uplatňovanie práv vyplývajúcich z práva Únie na území Slovenskej republiky a či ju možno považovať za súladnú s právom EÚ.

Keywords: national identity, sovereignty of the Slovak republic, principle of primacy of EU law, Constitution of the Slovak republic, Constitutional Court of the Slovak republic.

Kľúčové slová: národná identita, zvrchovanosť Slovenskej republiky, princíp prednosti práva Európskej únie, Ústava Slovenskej republiky, Ústavný súd Slovenskej republiky.

1 ÚVOD

Zámerom nedávnej novely Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) podľa dôvodovej správy k nej je povýšiť na ústavnoprávnu úroveň zákonnú úpravu postavenia rodiny a rodičovských práv a rozšírenie tejto úpravy v záujme posilnenia ochrany tradičných hodnôt kľúčových pre zachovanie kultúrneho dedičstva Slovenskej republiky a právnej stability, okrem iného napríklad uznaním manželstva medzi mužom a ženou ako jedinečného zväzku, úpravou základného okruhu osôb, ktoré si môžu osvojiť maloleté dieťa, ústavným vymedzením rodičovských práv, či uznaním len pohlavia muža a ženy a zakotvením možnosti zmeny pohlavia len zo závažných dôvodov. Podľa pôvodného znenia novely ústavy ustanovenia o prednosti právne záväzných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie (ďalej len „EÚ“) a o prednosti medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 5 ústavy pred zákonmi nemali platiť, ak sú tieto právne záväzné akty alebo medzinárodné zmluvy v rozpore s ústavou. Národnou radou Slovenskej republiky schválené znenie novely ústavy ponechalo čl. 7 ods. 2 a 5 bezo zmeny, čl. 7 ústavy však doplnilo o odseky 6 a 7. Podľa nového odseku 6 čl. 7 ústavy Slovenská republika si zachováva zvrchovanosť predovšetkým vo veciach národnej identity tvorenej najmä základnými kultúrno-etickými otázkami, ktoré sa týkajú ochrany života a ľudskej dôstojnosti, súkromného a rodinného života, manželstva, rodičovstva a rodiny, verejnej morálky, osobného stavu, kultúry a jazyka, ako aj rozhodovania o veciach s tým súvisiacich v oblasti zdravotníctva, vedy, výchovy, vzdelávania, osobného stavu a dedenia. A podľa nového odseku 7 čl. 7 ústavy nič v tejto ústave a ústavných zákonoch nemožno vykladať ako súhlas Slovenskej republiky s prenosom výkonu časti jej práv vo veciach tvoriacich národnú identitu.

V zmysle prijatej novely ústavy výkon právomocí vo veciach národnej identity, v ktorých si Slovenská republika zachováva zvrchovanosť, nemôže byť predmetom prenosu na EÚ. Národnou radou Slovenskej republiky schválená novela ústavy vyvoláva otázku, či jej prijatie nemá vplyv na doterajší vzťah práva EÚ k právu Slovenskej republiky predovšetkým k ústave, resp. uplatňovanie práva EÚ na území Slovenskej republiky. Keďže v záujme zabezpečenia účinného a jednotného uplatňovania práva EÚ na území všetkých členských štátov postavenie práva Únie vo vnútroštátnych právnych poriadkoch vymedzuje judikatúra Súdneho dvora EÚ týkajúca sa princípu prednosti práva EÚ, nedávno prijatá novela ústavy nastoľuje aj otázku jej zlučiteľnosti s právom EÚ. Otázku, ktorá sa spája s účinným uplatňovaním subjektívnych práv priznaných jednotlivcom právom EÚ na území Slovenskej republiky.

2 VZŤAH PRÁVA EÚ K PRÁVU SLOVENSKEJ REPUBLIKY PODĽA ÚSTAVY PRED JEJ NEDÁVNOU NOVELOU

Postavenie práva EÚ v právnom poriadku Slovenskej republiky upravujú čl. 1 ods. 2 a čl. 7 ods. 2 a 5 ústavy. Článok 7 ods. 2 ústavy priznáva právne záväzným aktom Európskych spoločenstiev (ďalej len „ES“) a EÚ a teda sekundárnemu právu ES a EÚ, t. j. právu vytvorenom inštitúciami ES a EÚ, prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Prednosť primárneho práva EÚ, t. j. predovšetkým zmlúv, na ktorých je Únia založená, t. j. Zmluvy o EÚ [620] a Zmluvy o fungovaní EÚ,[621] pred zákonmi Slovenskej republiky možno odvodiť z čl. 7 ods. 5 ústavy, podľa ktorého medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi. Primárne právo EÚ totižto možno subsumovať pod všetky tri kategórie medzinárodných zmlúv v zmysle čl. 7 ods. 5 ústavy. Aj napriek tomu, že ústava výslovne priznáva prednosť primárneho a sekundárneho práva Únie len pred zákonmi, ich prednosť aj pred ústavou možno vyvodiť z čl. 1 ods. 2 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky. Za medzinárodný záväzok Slovenskej republiky vyplývajúci z jej členstva v EÚ je potrebné považovať rešpektovanie judikatúry Súdneho dvora EÚ, v zmysle ktorej má mať právo EÚ prednosť aj pred ústavnými normami členských štátov. Podľa Súdneho dvora EÚ sú členské štáty povinné neaplikovať vnútroštátne právo v prípade jeho rozporu s právom Únie a to aj v prípade, ak uplatneniu práva Únie bráni vnútroštátna právna norma ústavného charakteru.[622]

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v rámci svojej rozhodovacej činnosti doteraz nemal príležitosť vyjadriť sa k otázke, či právo Únie má mať prednosť len pred zákonmi Slovenskej republiky alebo aj pred jej ústavou, keďže takáto otázka doposiaľ nebola nastolená zo strany účastníkov konania pred ústavným súdom. V nálezoch vo veciach sp. zn. PL. ÚS 15/2020 a PL. ÚS 17/2022 sa ústavný súd uvedenej otázky dotkol v súvislosti s výkladom a aplikáciou čl. 144 ods. 2 ústavy, v zmysle ktorého ak sa všeobecný súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa

[620] Zmluva o Európskej únii (konsolidované znenie 2016). *Ú. v. ES C 202, 7.6.2016*.
[621] Zmluva o fungovaní Európskej únie (konsolidované znenie 2016). *Ú. v. ES C 202, 7.6.2016*.
[622] Rozsudok Súdneho dvora zo 17. decembra 1970 vo veci Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 11/70, EU:C:1970:114.

týka prejednávanej veci, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 ústavy alebo zákonu, konanie preruší a podá návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy. V zmysle citovaného ustanovenia ústavy všeobecný súd by sa teda na ústavný súd v rámci konania o súlade právnych predpisov mal obrátiť aj s otázkou posúdenia súladu všeobecne záväzného právneho predpisu, resp. zákona s primárnym právom Únie, keďže to možno subsumovať pod medzinárodné zmluvy v zmysle čl. 7 ods. 5 ústavy. Takýto postup všeobecného súdu by však narážal na závery Súdneho dvora EÚ vyslovené v jeho rozsudku vo veci *Simmenthal*,[623] podľa ktorých vnútroštátny súd, ktorý v rámci svojej právomoci aplikuje ustanovenia práva Spoločenstva (teraz EÚ, pozn.), je povinný zabezpečiť plný účinok týchto noriem a z vlastnej úradnej moci neuplatniť každé vnútroštátne ustanovenie, hoci by išlo o neskoršie ustanovenie, ktoré je v rozpore s právom Spoločenstva, resp. EÚ, bez toho, aby musel najprv žiadať alebo čakať na jeho zrušenie legislatívnou cestou alebo iným ústavným postupom. Za iný ústavný postup možno považovať aj konanie o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom. Otázku súladu zákona s právom EÚ by teda všeobecný súd mal posúdiť sám a nemal by sa s ňou obracať na ústavný súd v rámci konania o súlade právnych predpisov. V nálezoch vo veciach sp. zn. PL. ÚS 15/2020 a PL. ÚS 17/2022 ústavný súd odvolávajúc sa na rozsudok Súdneho dvora vo veci *Simmenthal* uviedol, že všeobecný súd konanie o súlade vnútroštátneho právneho predpisu s medzinárodnou zmluvou, ktorou Slovenská republika preniesla výkon časti svojich práv na EÚ, pred ústavným súdom podľa čl. 125 ods. 1 ústavy iniciovať zásadne nemôže, pretože v rozsahu svojej právomoci aplikuje ustanovenia práva EÚ a je povinný zabezpečiť plný účinok týchto noriem a z úradnej moci neuplatniť každé vnútroštátne ustanovenie, ktoré je v rozpore s právom EÚ, bez toho, aby musel najprv žiadať alebo čakať na jeho zrušenie legislatívnou cestou alebo iným ústavným postupom, za ktorý možno považovať aj konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy. Ústavný súd dodal, že všetky orgány verejnej moci, t. j. nielen všeobecné súdy, sú povinné z úradnej moci nepoužiť vnútroštátne právo, ktoré podľa ich názoru odporuje právu EÚ, všeobecné súdy však majú navyše možnosť overiť si takýto právny názor predložením prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru EÚ podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ. V uvedených rozhodnutiach sa však ústavný súd výslovne nevyjadril k tomu, či konštatovanie nemožnosti všeobecného súdu obrátiť sa na ústavný súd s otázkou súladu zákona s právom EÚ predstavuje výklad čl. 144 ods. 2 ústavy s ohľadom na rozsudok Súdneho dvora vo veci *Simmenthal*, alebo

[623] Rozsudok Súdneho dvora z 9. marca 1978 vo veci Amministrazione delle Finanze dello Stato proti Simmenthal SpA, 106/77, EU:C:1978:49, bod 24.

sa zakladá na konštatovaní rozporu čl. 144 ods. 2 ústavy so závermi Súdneho dvora v uvedenom rozsudku. Len ak by sa uvedené závery ústavného súdu zakladali na konštatovaní rozporu čl. 144 ods. 2 ústavy s rozsudkom Súdneho dvora vo veci *Simmenthal* bolo by možné konštatovať, že ústavný súd priznal záverom v uvedenom rozsudku Súdneho dvora prednosť pred ústavou. Ak by sa zakladali na tzv. eurokonformnom výklade, nedošlo by k prednostného uplatneniu práva EÚ, záverov Súdneho dvora EÚ obsiahnutých v jeho rozsudku vo veci *Simmenthal*, na úkor uplatnenia čl. 144 ods. 2 ústavy, keďže v prípade možnosti vykladať vnútroštátne právo (vrátane ústavného práva) s ohľadom na právo EÚ dochádza k odstráneniu na prvý pohľad javiacemu sa nesúladu vnútroštátneho práva s právom EÚ a princíp prednosti práva EÚ sa uplatní len v prípade konštatovania nesúladu vnútroštátneho práva s právom EÚ.

3 POSTAVENIE PRÁVA EÚ NA ÚZEMÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY PODĽA PRÁVA EÚ – PRINCÍP PREDNOSTI PRÁVA EÚ

Postavenie práva EÚ v právnych poriadkoch členských štátov EÚ vymedzuje princíp prednosti práva Únie. Princíp prednosti práva EÚ sa uplatňuje predovšetkým v rovine aplikácie práva Únie a to tých ustanovení práva Únie, ktoré jednotlivcom priznávajú určité konkrétne hmotné alebo procesné subjektívne práva. V záujme zabezpečenia účinnej a jednotnej aplikácie práva EÚ na území všetkých členských štátov EÚ princíp prednosti od vnútroštátnych orgánov aplikácie práva požaduje prednostne aplikovať právo EÚ v prípade, ak jeho uplatneniu bráni vnútroštátna právna úprava. Princíp prednosti práva EÚ sa tak uplatní len v prípade nemožnosti vyložiť vnútroštátnu právnu úpravu v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z práva EÚ. Princíp prednosti práva sa uplatňuje aj v rovine tvorby práva a to tvorby vnútroštátneho práva. V rovine tvorby vnútroštátneho práva princíp prednosti práva EÚ od vnútroštátneho zákonodarcu požaduje zdržať sa prijatia nových vnútroštátnych legislatívnych aktov, ktoré sú nezlučiteľné s normami EÚ.[624]

Princíp prednosti práva Únie nie je predmetom výslovnej pozitívno-právnej úpravy práva EÚ. Na jeho existenciu, charakteristické črty a dôsledky jeho uplatnenia poukázal Súdny dvor EÚ v rámci svojej judikatúry. Na existenciu tohto princípu Súdny dvor EÚ po prvý krát poukázal vo svojom rozsudku vo veci *Costa proti E.N.E.L.*[625] Princíp prednosti práva EÚ sa od pravidla kodifikovanom v čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve z roku 1969, podľa ktorého sa štát nemôže dovolávať ustanovení svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu pre

[624] Rozsudok Súdneho dvora z 9. marca 1978 vo veci Amministrazione delle Finanze dello Stato proti Simmenthal SpA, 106/77, EU:C:1978:49, bod 17.
[625] Rozsudok Súdneho dvora z 15. júla 1964 vo veci Flaminio Costa proti E.N.E.L., 6/64, EU:C:1964:66.

neplnenie zmluvy (medzinárodnej zmluvy uzavretej štátom, pozn.) líši tým, že od vnútroštátnych orgánov aplikácie práva požaduje priamu prednostnú aplikáciu práva Únie. Postup bežný v medzinárodnom práve, v prípade porušenia pravidiel vyplývajúcich z uzavretej medzinárodnej zmluvy, spočíva len v možnosti následného konštatovania porušenia medzinárodnej zmluvy a následného vzniku medzinárodnoprávnej zodpovednosti štátu za porušenie tejto zmluvy. Uplatňuje sa len vo vzťahoch medzi štátmi, teda medzinárodnoprávnej rovine a nie dovnútra štátu. Vnútroštátna prednosť medzinárodného práva nebola súčasťou medzinárodného práva verejného.[626] Osobitosť princípu prednosti práva Únie spočíva v jeho súhre s princípom priameho účinku, na ktorý Súdny dvor po prvý krát poukázal vo svojom rozsudku vo veci *Van Gend en Loos*.[627] Oba princípy fungujú ako dvojičky.[628] Ak by bolo právo Únie len prednostne aplikované, ale nie priamo vo vnútroštátnom práve, išlo by o klasický scenár medzinárodného verejného práva. Ak by bolo aplikované len priamo a v prípade kolízie vnútroštátneho práva s ním nie aj prednostne, potom by jeho účinky na území členských štátov EÚ boli ponechané na úvahu, vnútroštátnu právnu úpravu, členských štátov.

Dôvodom, pre ktorý sa princíp prednosti práva Únie mohol uplatniť priamo v právnych poriadkoch členských štátov je skutočnosť, že už Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva [neskôr premenovaného na Európske spoločenstvo (ďalej len „ES“), právneho predchodcu EÚ] zaviedla prepracovaný súdny mechanizmus spolupráce medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom EÚ pri uplatňovaní práva ES, neskôr EÚ, zhmotnenom v konaní o prejudiciálnej otázke v súčasnosti upravenom v čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ. Toto konanie umožnilo Súdnemu dvoru na existenciu princípu prednosti práva EÚ nie len poukázať, ale aj požadovať od vnútroštátnych súdov, aby ho aplikovali.

V prípade, ak vnútroštátne právo nie je možné vyložiť v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z práva EÚ, princíp prednosti práva Únie vyžaduje, ako to už v tomto príspevku bolo konštatované, aby vnútroštátny súd, ktorý je v rámci svojej právomoci poverený uplatňovať ustanovenia práva Únie, zabezpečil plný účinok požiadaviek práva EÚ v spore, o ktorom rozhoduje, pričom v prípade potreby z vlastnej iniciatívy má neuplatniť akúkoľvek vnútroštátnu právnu úpravu alebo prax, hoci aj časovo následnú, ktorá je v rozpore s ustanovením práva Únie, ktoré má priamy účinok, a to bez toho, aby musel požiadať alebo

[626] Pozri: de WITTE, B.: Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order. In: CRAIG, P. – de BÚRCA, G. (eds.), *The Evolution of the EU law*. Oxford: Oxford University Press, 1999, s. 183.
[627] Rozsudok Súdneho dvora z 5. februára 1963 vo veci van Gend en Loos, 26/62, EU:C:1963:1.
[628] Pozri: BOBEK, M. – BŘÍZA, P. – KOMÁREK, J.: Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Vydáni 1. Praha: C.H,Beck, 2011, s. 5.

vyčkať na predchádzajúce zrušenie tejto vnútroštátnej právnej úpravy alebo praxe zákonodarnou cestou alebo akýmkoľvek iným ústavným postupom.[629]

4 K PRESADZOVANIU PRÁVA EÚ V PRÍPADE, AK JEHO UPLATNENIU BRÁNI VNÚTROŠTÁTNA NORMA ÚSTAVNÉHO CHARAKTERU

Povinnosť aplikovať právo EÚ leží na pleciach predovšetkým vnútroštátnych všeobecných súdov. Tie majú v prípade pochybnosti ako príslušné ustanovenie práva Únie (ktoré majú uplatniť na posudzovanú vec) vykladať širokú možnosť a v určitých prípadoch povinnosť obrátiť sa s prejudiciálnou otázkou týkajúcou sa výkladu práva Únie na Súdny dvor EÚ. Podľa Súdneho dvora cieľom mechanizmu návrhu na začatie prejudiciálneho konania je zabezpečiť, aby malo právo Únie za každých okolností vo všetkých členských štátoch rovnaký účinok, a tým predísť rozdielom v jeho výklade, ktorý majú vnútroštátne súdy uplatňovať a toto uplatnenie zabezpečiť.[630] Podľa Súdneho dvora účinnosť spolupráce medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi zavedenej mechanizmom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, a teda aj účinnosť práva Únie, by bola ohrozená, ak by výsledok rozhodnutia ústavného súdu o námietke protiústavnosti vnútroštátneho predpisu, o ktorom sa vnútroštátny všeobecný súd domnieva, že je v rozpore s právom EÚ, mohol odradiť tento súd rozhodujúci v spore, ktorý sa riadi právom Únie, od využitia možnosti, prípadne od splnenia povinnosti vyplývajúcej z článku 267 Zmluvy o fungovaní EÚ, položiť Súdnemu dvoru otázky týkajúce sa výkladu alebo platnosti predpisov práva Únie, aby mohol rozhodnúť, či vnútroštátny predpis je alebo nie je zlučiteľný s právom Únie.[631]

Uvedené závery podľa Súdneho dvora platia ešte viac v situácii, v ktorej nález ústavného súdu členského štátu odmieta vyhovieť rozsudku Súdneho dvora vydanom v prejudiciálnom konaní, odvolávajúc sa najmä na národnú identitu dotknutého členského štátu chránenú ústavou a na úvahu, že Súdny dvor vyhlásením svojho rozsudku prekročil svoju právomoc.

V zmysle čl. 4 ods. 2 Zmluvy o EÚ[632] Únia síce má povinnosť rešpektovať národnú identitu členských štátov obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch,

---

[629] Rozsudok Súdneho dvora z 9. marca 1978 vo veci Amministrazione delle Finanze dello Stato proti Simmenthal SpA, 106/77, EU:C:1978:49, bod 24.
[630] Rozsudok Súdneho dvora z 22. februára 2022 vo veci RS, C-430/21, EU:C:2022:99, bod 64; rozsudok zo 16. decembra 2021, AB a i. (Zrušenie amnestie), C 203/20, EU:C:2021:1016, bod 49 a tam citovaná ďalšia judikatúra.
[631] Rozsudok Súdneho dvora z 22. februára 2022 vo veci RS, C-430/21, EU:C:2022:99, bod 65.
[632] Podľa čl. 4 ods. 2 Zmluvy o EÚ Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako aj ich národnú identitu, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti. Predovšetkým národná bezpečnosť ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu.

overenie, či povinnosť vyplývajúca z práva Únie porušuje alebo neporušuje národnú identitu členského štátu nespadá podľa Súdneho dvora do právomocí vnútroštátneho ústavného súdu, ale právomocí Súdneho dvora. Súdny dvor tak napríklad rozhodol, že ustanovenie práva Únie, ktoré umožňuje štátnym príslušníkom členského štátu, ktorí získali odborný titul advokáta v inom členskom štáte, vykonávať povolanie advokáta v štáte, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, pod odborným titulom udeleným v domovskom členskom štáte, nemôže v každom prípade ovplyvniť základné politické a ústavné systémy, ani základné funkcie hostiteľského členského štátu v zmysle článku 4 ods. 2 Zmluvy o EÚ.[633] Alebo, že povinnosť členského štátu uznať manželstvá osôb rovnakého pohlavia uzavreté v inom členskom štáte v súlade s právom tohto štátu, len na účely priznania odvodeného práva na pobyt štátnemu príslušníkovi tretieho štátu neporušuje národnú identitu ani neohrozuje verejný poriadok dotknutého členského štátu.[634]

Podľa Súdneho dvora predmetom, ani účinkom povinnosti Únie rešpektovať národnú identitu členských štátov v zmysle čl. 4 ods. 2 Zmluvy o EÚ a zásady lojálnej spolupráce v zmysle čl. 4 ods. 3 Zmluvy o EÚ[635] nie je povoliť ústavnému súdu členského štátu, aby upustil od uplatnenia normy práva Únie z dôvodu, že táto norma porušuje vnútroštátnym ústavným súdom definovanú národnú identitu dotknutého členského štátu. Upustenie od uplatnenia takejto právnej normy Únie by podľa Súdneho dvora[636] bolo v rozpore s povinnosťami, ktoré ústavnému súdu vyplývajú najmä z čl. 4 ods. 2 a 3 a čl. 19 ods. 1 druhého pododseku Zmluvy o EÚ.[637]

Podľa Súdneho dvora ak sa ústavný súd členského štátu domnieva, že ustanovenie sekundárneho práva EÚ, tak ako ho vykladá Súdny dvor, porušuje povinnosť rešpektovať národnú identitu dotknutého členského štátu, musí prerušiť konanie a predložiť Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania, aby Súdny dvor posúdil platnosť tohto ustanovenia práva Únie z hľadiska článku 4 ods. 2 Zmluvy o EÚ, pretože len Súdny dvor má právomoc vyhlásiť akt Únie za neplatný. Ústavný súd členského štátu nemôže na základe vlastného výkladu ustanovení práva Únie platne rozhodnúť, že Súdny dvor vydal rozsudok nad rámec jemu zverenej právomoci a z tohto dôvodu odmietnuť, aby sa vyhovelo rozsudku vydanému

[633] Rozsudok Súdneho dvora zo 17. júla 2014 v spojených veciach Angelo Alberto Torresi a Pierfrancesco Torresi, C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:2088, bod 58.
[634] Rozsudok Súdneho dvora z 5. júna 2018 vo veci Coman a i., C-673/16, EU:C:2018:385, bod 46.
[635] Podľa čl. 4 ods. 3 Zmluvy o EÚ podľa zásady lojálnej spolupráce sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo zmlúv.
[636] Rozsudok Súdneho dvora z 22. februára 2022 vo veci RS, C-430/21, EU:C:2022:99, bod 70.
[637] Podľa čl. 19 ods. 1 druhého pododseku Zmluvy o EÚ členské štáty ustanovia v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany.

Súdnym dvorom v prejudiciálnom konaní.[638] A od vnútroštátneho všeobecného súdu Súdny dvor požaduje, aby v záujme zabezpečenia plnej účinnosti pravidiel práva Únie odmietol v spore, o ktorom rozhoduje, posúdenie vnútroštátneho ústavného súdu, ktorý odmieta vyhovieť rozsudku vydanému Súdnym dvorom v prejudiciálnom konaní, a to aj vtedy, ak tento rozsudok nevyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal tento všeobecný súd v súvislosti so sporom, o ktorom rozhoduje.[639] Ak by ústavný súd alebo vnútroštátny všeobecný súd v uvedených intenciách nepostupovali, dopustili by sa porušenia čl. 19 ods. 1 druhý pododsek Zmluvy o EÚ v spojení s čl. 2,[640] čl. 4 ods. 2 a 3 Zmluvy o EÚ, čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ, ako aj princípom prednosti práva EÚ.

5 ZÁVEROM ALEBO DÔSLEDKY NOVELY ÚSTAVY Z POHĽADU PRÁVA EÚ – ZMENILA NOVELA ÚSTAVY PRESADZOVANIE PRÁV VYPLÝVAJÚCICH Z PRÁVA EÚ NA ÚZEMÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY?

V zmysle prijatej novely ústavy vo veciach národnej identity si Slovenská republika zachováva zvrchovanosť a výkon právomocí v týchto veciach nemôže byť predmetom prenosu na EÚ. Na prvý pohľad sa môže zdať, že prijatou novelou ústavy sa nič nemení. Vo veciach národnej identity si Slovenská republika len zachováva zvrchovanosť a teda len zachováva to, čo mala už aj pred prijatím novely. Výkon právomoci v týchto veciach nebol a nikdy ani nemusí byť predmetom prenosu na EÚ. Úprava vecí tvoriacich národnú identitu, tých ktoré príkladmo vymenúva čl. 7 ods. 6 ústavy, bola predmetom výkonu zvrchovaných právomocí Slovenskej republiky pred jej pristúpením k EÚ a ostala ním aj po pristúpení k EÚ. To však neznamená, že Slovenská republika pri výkone právomoci vo veciach národnej identity by nemusela rešpektovať všetky požiadavky vyplývajúce z práva Únie týkajúce sa rešpektovania a garantovania účinného uplatňovania hmotných alebo procesných subjektívnych práv uznaných právom EÚ, resp. priznaných jednotlivcom právom EÚ. Novela ústavy však evokuje, že právo EÚ, resp. uplatňovanie práv priznaných právom EÚ, nesmie nijako zasahovať do úpravy vecí tvoriacich národnú identitu Slovenskej republiky. A práve takto by predmetná novela ústavy mohla byť vnímaná, vykladaná a následne uplatňovaná.

[638] Rozsudok Súdneho dvora z 22. februára 2022 vo veci RS, C-430/21, EU:C:2022:99, body 71 a 72.
[639] Rozsudok Súdneho dvora z 22. februára 2022 vo veci RS, C-430/21, EU:C:2022:99, bod 93.
[640] Podľa čl. 2 Zmluvy o EÚ Únia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv vrátane práv patriacich k menšinám. Tieto hodnoty sú spoločné členským štátom v spoločnosti, v ktorej prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť medzi ženami a mužmi.

Ústavné zakotvenie niektorých kultúrno-etických reálií života slovenskej spoločnosti ako národnej identity, ktorých úprava má byť výlučne zvrchovanou záležitosťou Slovenskej republiky, môže viesť k neuznaniu a neuplatneniu požiadaviek vyplývajúcich z práva Únie súvisiacich s účinným uplatňovaním práv priznaných jednotlivcom právom EÚ, napr. neuznaniu manželstva medzi osobami rovnakého pohlavia alebo nezaevidovaniu v príslušnej evidencii osôb rovnakého pohlavia ako rodičov dieťaťa, v oboch prípadoch pre účely účinného výkonu práva slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov uznaného čl. 21 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EÚ. Problematickým sa javí aj posudzovanie možnej kolízie medzi základným právom alebo slobodou, ktoré formujú národnú identitu Slovenskej republiky a základnými právami a slobodami nespadajúcimi do konceptu národnej identity. Pri uplatnení testu proporcionality v rámci vyvažovania medzi v kolízii stojacimi základnými právami a slobodami uznanými nie len ústavou ale aj medzinárodnými zmluvami a úniovým právom, ktorými je Slovenská republiky viazaná, sa kvôli novele ústavy javí byť potrebné pripísať väčšiu váhu tým základným právam a slobodám, ktoré formujú národnú identitu, čo môže viesť k zníženiu štandardu ochrany základných práv a slobôd nevyjadrujúcich národnú identitu a oslabeniu ústavného princíp rovnosti v dôstojnosti a právach v zmysle čl. 12 ods. 1 ústavy. Pri výklade a uplatňovaním základných práv a slobôd uznaných ústavou ústavný súd doteraz vždy zohľadňoval štandard ochrany vyplývajúci z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“) a vo veciach spadajúcich do rámca pôsobnosti práva EÚ Chartu základných práv EÚ (ďalej len „charta“) a judikatúru Súdneho dvora EÚ. Novela ústavy vyvoláva dôvodné obavy, že tento prístup ústavného súdu by mohol byť zmenený. Ústavný súd by na základe novely ústavy už nemusel pri výklade a uplatňovaní základných práv a slobôd uznaných ústavou a formujúcich národnú identitu Slovenskej republiky rešpektovať a zohľadňovať štandard ochrany zodpovedajúcich základných práv a slobôd podľa dohovoru a charty. Ak by ústavný súd prestal poskytovať účinnú súdnu ochranu ľudským právam a základným slobodám uznaným dohovorom, v rozsahu vyplývajúcom z judikatúry ESĽP, viedlo by to k nárastu individuálnych sťažností na ESĽP. Ak by ústavný súd vo veciach spadajúcich do rozsahu pôsobnosti práva EÚ prestal poskytovať účinnú súdnu ochranu základným právam a slobodám uznaným chartou alebo nerešpektoval požiadavky vyplývajúce z práva EÚ týkajúce sa subjektívnych práv priznaných jednotlivcom právom Únie, dopustil by sa porušenia čl. 19 ods. 1 druhého pododseku Zmluvy o EÚ v spojení s čl. 2, čl. 4 ods. 2 a 3 Zmluvy o EÚ, čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ, ako aj princípom prednosti práva EÚ.

Je na ústavnom súde, súdnom orgáne ochrany ústavnosti (na základe čl. 124 ústavy), ako pristúpi k výkladu a uplatňovaniu úpravy obsiahnutej v čl. 7 ods. 6 a 7 ústavy, či tak, že na jej základe odmietne každú požiadavku vyplývajúcu z práva EÚ zasahujúcu do vecí národnej identity Slovenskej republiky alebo túto úpravu bude vykladať a uplatňovať s ohľadom na čl. 1 ods. 2 ústavy tak, že nebude prekážkou účinného uplatňovania práv priznaných jednotlivcom právom EÚ.

Použitá literatúra:

- de WITTE, B.: Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order. In: CRAIG, P. – de BÚRCA, G. (eds.), *The Evolution of the EU law*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- BOBEK, M. – BŘÍZA, P. – KOMÁREK, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Vydáni 1*. Praha: C.H,Beck, 2011, s. 5.

Rozsudky Súdneho dvora EÚ:

Rozsudok Súdneho dvora z 5. februára 1963 vo veci van Gend en Loos, 26/62, EU:C:1963:1.

Rozsudok Súdneho dvora z 15. júla 1964 vo veci Flaminio Costa proti E.N.E.L., 6/64, EU:C:1964:66.

Rozsudok Súdneho dvora zo 17. decembra 1970 vo veci Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 11/70, EU:C:1970:114.

Rozsudok Súdneho dvora z 9. marca 1978 vo veci Amministrazione delle Finanze dello Stato proti Simmenthal SpA, 106/77, EU:C:1978:49.

Rozsudok Súdneho dvora zo 17. júla 2014 v spojených veciach Angelo Alberto Torresi a Pierfrancesco Torresi, C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:2088.

Rozsudok Súdneho dvora z 5. júna 2018 vo veci Coman a i., C-673/16, EU:C:2018:385.

Rozsudok Súdneho dvora z 22. februára 2022 vo veci RS, C-430/21, EU:C:2022:99.

Nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky:

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 15. marca 2023 vo veci sp. zn. PL. ÚS 15/2020.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 13. decembra 2023 vo veci sp. zn PL. ÚS 17/2022.

Kontaktné údaje:
JUDr. Radoslav Benko, PhD., LL.M.
radoslav.benko@upjs.sk
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta
Kováčska 26
040 75 Košice
Slovenská republika

OCHRANA LISTOVNÍHO TAJEMSTVÍ V PRÁVNÍCH ŘÁDECH STÁTŮ EVROPSKÉ UNIE

doc. JUDr. Jan Tryzna, Ph.D.

Právnická fakulta, Univerzita Karlova

Abstract: The issue of protecting the secrecy of correspondence (the confidentiality of transmitted messages) is addressed differently in the legal systems of individual member states of the European Union, reflecting their diverse social and historical experiences. For similar reasons, this matter is also treated rather generally in international human rights treaties, which often represent a minimal consensus reached among the contracting parties of the respective treaty. When constitutional traditions and frameworks differ, attempts to adopt EU-level regulations that fail to respect the constitutional arrangements of certain states may prove problematic. An example of such regulation is the proposed Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules for preventing and combating child sexual abuse. The content of this proposal is analyzed in the article based on the legal provisions concerning the protection of correspondence secrecy in selected EU member states and on the case law of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union.

Abstrakt: Problematika ochrany listovního tajemství (tajemství dopravovaných zpráv) je v právních řádech jednotlivých členských států Evropské unie řešena různě s ohledem na různou sociální a historickou zkušenost. Patrně z téhož důvodu je poměrně obecně řešena i v mezinárodních smlouvách o ochraně lidských práv, které mnohdy představují minimální konsensus, jehož je dosaženo mezi smluvními stranami příslušné smlouvy. Liší-li se ústavní tradice a ústavní úprava, může se ukázat snaha přijmout takovou unijní úpravu, která ústavní úpravu některých států nerespektuje, jako problematická. Příkladem takové úpravy se stal návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví pravidla pro předcházení pohlavnímu zneužívání dětí a boj proti němu, jehož obsah je předmětem analýzy v příspěvku na podkladě právní úpravy ochrany listovního tajemství v některých členských státech Evropské unie a na podkladě judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie.

Keywords: privacy of correspondence, proportionality, judicial review, statutory rules, regulation, sexual abuse of children

Klíčová slova: listovní tajemství, proporcionalita, soudní kontrola, zákonná pravidla, nařízení, pohlavní zneužívání dětí

1 ÚVOD

Inspirací pro tento příspěvek byl záměr přijmout na úrovni Evropské unie právní předpis, který by v zájmu boje proti pohlavnímu zneužívání dětí umožnil kontrolovat obsah zpráv, které jsou odesílány s využitím moderních komunikačních technologií za použití sítě internetu. Zjednodušeně řečeno jde o komunikační platformy typu WhatsApp, Messenger, Telegram a jiné podobné služby (aplikace)[1], jejichž hlavní „výhodou" je v této souvislosti šifrování používané při odesílání a přijímání zpráv, které brání efektivní kontrole obsahu tak, že zprávu dokáže přečíst pouze její odesílatel a její příjemce, tj. nelze zjistit obsah zprávy ani v případě, že je v průběhu přenosu zachycena[2]. To je samozřejmě také smysl a účel užívání těchto komunikačních nástrojů, který je v obecné rovině zcela legitimní, neboť odpovídá požadavku na ochranu soukromí včetně ochrany soukromé komunikace.

Počínaje rokem 2022 byl na půdě unijních institucí projednáván návrh Evropské komise na přijetí Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví pravidla pro předcházení pohlavnímu zneužívání dětí a boj proti němu[3] (dále v textu též jen „Nařízení"). Samotný návrh vyvolal krátce po svém předložení kritiku s ohledem na předpokládaný dopad do soukromí jednotlivce, resp. do práva na ochranu soukromí (tajemství) komunikace. Mnohé organizace a instituce zaujaly k návrhu jednoznačně negativní postoj, přičemž nepřekvapí, že zásadní výhrady měly právě ty subjekty, které nabízejí uživatelům příslušné komunikační platformy. Podstata návrhu totiž spočívala mj. v tom, že by musely do komunikačních platforem implementovat mechanismy detekce nežádoucího obsahu, které by prověřily zprávu ještě před

[1] V řeči unijní legislativy jde o tzv. poskytovatele interpersonálních komunikačních služeb, což je termín, který se poprvé objevil ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace; jde o službu definovanou jako „*služba obvykle poskytovaná za úplatu, která prostřednictvím sítí elektronických komunikací umožňuje přímou interpersonální a interaktivní výměnu informací mezi konečným počtem osob, kdy osoby, které komunikaci zahajují nebo se jí účastní, určují jejího/její příjemce a která nezahrnuje služby, které interpersonální a interaktivní komunikaci umožňují pouze jako nepodstatnou pomocnou funkci, která je ze své podstaty spjata s jinou službou*" (viz čl. 2 odst. 5 směrnice).

[2] Jde o tzv. end-to-end-encryption.

[3] Návrh nese označení COM/2022/209 a je dostupný v původní podobě například zde: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52022PC0209#footnote24 [navštíveno 25. 9. 2025]

jejím odesláním[4]. Současně by byla poskytovatelům komunikační platformy stanovena povinnost hlásit „zachycené“ zprávy za tím účelem zřízenému středisku EU[5]. Problém spočíval jednak v tom, že by bylo nutno vytvořit dostatečně efektivní nástroje vylučující „falešné poplachy“[6], jednak by nejspíše klesla ochota uživatelů takové komunikační platformy používat, neboť jednou z jejích výhod je právě ochrana soukromí uživatelů.

Převažující odpor proti návrhu Nařízení vedl k vypracování několika modifikovaných variant, z nichž poslední vznikly za současného dánského předsednictví Rady EU[7]. I přes to nezískal návrh dostatečnou předběžnou podporu a nebyl proto v Radě vůbec projednán. Jakkoliv je tedy v době finalizace tohoto textu známo, jaký je výsledek snahy Nařízení prosadit, přesto tato snaha vyvolává právě vzhledem k jejímu obsahu a dopadům do ústavně chráněných práv a svobod mnohé otázky. Pro jejich pochopení je nutno stručně popsat důvody, pro které byl návrh Nařízení předložen.

2 OKOLNOSTI A DŮVODY PŘEDLOŽENÍ NÁVRHU NAŘÍZENÍ

Vývoj relevantní unijní úpravy byl v co největší stručnosti následující. Dne 31. 7. 2002 vstoupila v účinnost Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/58/ES ze dne 12. července 2002 o zpracování osobních údajů a ochraně soukromí v odvětví elektronických komunikací (Směrnice o soukromí a elektronických komunikacích). Jejím základním principem je nedotknutelnost elektronické komunikace, výjimky může stanovit zákon nebo soudní rozhodnutí[8]. V té době převažovala komunikace prostřednictvím „klasického internetu“, tj. především počítačů a různých mailových klientů. O něco málo později se významně rozšířilo používání nových komunikačních platforem, zejména díky rozšíření tzv. chytrých telefonů, přičemž komunikace vedená jejich prostřednictvím měla někdy souvislost s páchání trestné činnosti.

V prosinci 2018 byla přijata Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1972 ze dne 11. prosince 2018, kterou se stanoví evropský kodex pro elektronické komunikace (datum účinnosti bylo stanoveno na 21. 12. 2021). Podle této směrnice měli být právě

[4] Viz článek 10 návrhu Nařízení (v textu se vychází z původního návrhu Nařízení, které později doznalo dílčích změn).
[5] Viz článek 12 návrhu Nařízení (v textu se vychází z původního Návrhu nařízení, které později doznalo dílčích změn).
[6] Argument, že takové nástroje vytvořit technicky nelze, byl jedním z často uváděných. Současně bylo poukazováno na to, že takové nástroje lze snadno obejít.
[7] Text zcela poslední verze je dostupný například zde: https://edri.org/wp-content/uploads/2025/10/New-DK-Pres-text-3-October-2025.pdf [navštíveno 5. 10. 2025]
[8] Srov. čl. 15 směrnice.

poskytovatelé interpersonálních komunikačních služeb zařazeni mezi poskytovatele elektronických komunikací. V důsledku toho by se i na ně vztahoval zákaz kontroly obsahu komunikace (pokud by nebyla přijata příslušná právní úprava), což se nejevilo žádoucím. Proto bylo urychleně přijato Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1232 ze dne 14. července 2021 o dočasné odchylce od některých ustanovení směrnice 2002/58/ES, pokud jde o používání technologií poskytovateli interpersonálních komunikačních služeb nezávislých na číslech ke zpracování osobních a jiných údajů pro účely boje proti pohlavnímu zneužívání dětí on-line (tzv. nařízení chat-control 1.0). Tímto nařízením byla legalizována dosavadní praxe některých poskytovatelů uvedených služeb, kteří prováděli u nešifrované komunikace kontrolu jejího obsahu; tato kontrola měla být nařízením povolena ve vztahu k dětské pornografii, navazování kontaktu s dětmi a pohlavního zneužívání dětí on-line. Výjimka podle uvedeného nařízení, která měla původně platit do srpna 2024, byla prodloužena do dubna 2026. Kontrola komunikace uživatelů však byla dle nařízení pouze dobrovolná, nikoliv povinná.

To se mělo změnit právě přijetím Nařízení, pro které se velmi rychle vžil název „Chat Control 2.0“. Změn měla být celá řada, jak bylo naznačeno v úvodu. Jednak by příslušné úřady mohly poskytovatelům komunikačních služeb nařídit povinnost kontroly komunikace, dále by mohla být (měla být) kontrolována i šifrovaná komunikace, přičemž by mohla být uživatelům uložena povinnost strpět implementaci detekční technologie do jejich zařízení[9].

3 MEZINÁRODNĚ PRÁVNÍ RÁMEC OCHRANY SOUKROMÍ KOMUNIKACE

Na mezinárodní, resp. unijní úrovni, je komunikace jednotlivců chráněna poměrně vágně. Je spojována s ochranou soukromého a rodinného života, resp. s ochranou obydlí. Podle čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je garantováno právo jednotlivce na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace. V podstatě shodně je formulován článek 7 Listiny základních práv Evropské unie. V čl. 17 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech je zaručeno, že nikdo nesmí být vystaven svévolnému zasahování do soukromého života, do rodiny, domova nebo korespondence ani útokům na svou čest a pověst.

Konstrukce ochrany jednotlivých práv podle citovaných dokumentů je v zásadě shodná v tom, že v nich zaručená práva mohou být omezena, a to z totožných, resp. podobně formulovaných důvodů. Článek 7 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

[9] Pokud by totiž mělo být zachováno šifrování, musel by být obsah zprávy zkontrolován před jejím zašifrováním a odesláním příjemci.

umožňuje ochranu komunikace prolomit v případech, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Podle čl. 52 Charty základních práv EU lze zavést omezení práva na ochranu komunikace zákonem při respektování podstaty a smyslu tohoto práva a při dodržení zásady proporcionality, přičemž musí odpovídat cílům obecného zájmu uznaným Unií nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého. V případě Paktu je situace odlišná v tom, že Pakt brání „svévolným“ zásahům do korespondence, aniž by bylo přesněji definováno, kdy půjde o zásah svévolný. S ohledem na koncepci Paktu by to byly takové zásahy, které by se neopíraly o zákonnou úpravu a nesledovaly legitimní cíl.

4 ÚSTAVNÍ ÚPRAVA OCHRANY SOUKROMÍ KOMUNIKACE V NĚKTERÝCH ČLENSKÝCH STÁTECH EVROPSKÉ UNIE

Budiž stručně přiblížen obsah ústavní úpravy práva na ochranu soukromí komunikace v jednotlivých (některých) členských státech Evropské unie. V zásadě lze z ústav jednotlivých států vypozorovat tři koncepce režimů ochrany tohoto práva, které se liší precizací (nebo naopak spíše vágností) podmínek, za kterých lze právo na ochranu soukromí komunikace prolomit. Je třeba předeslat, že bez ohledu na ústavní úpravu mohou z judikatury zejména ústavních soudů jednotlivých soudů vyplývat další požadavky jdoucí nad rámec zákonného textu, přičemž samozřejmě nelze podceňovat ani mezinárodní kontext plynoucí z judikatury mezinárodních soudů.

První režim je založen na ochraně tajemství soukromé komunikace, která je srovnatelná například s ochranou obydlí, což znamená, že pro případný zásah do ochrany tajemství soukromé komunikace je potřebné rozhodnutí soudu. Příkladem takové úpravy je rakouská ústava, která v čl. 10 stanoví, že listovní tajemství nesmí být porušeno a zabavení dopisů — kromě zákonné vazby nebo domovní prohlídky — lze provést pouze v případě války nebo na základě soudního příkazu v souladu s platnými zákony. Jinými slovy, je vyžadováno rozhodnutí soudu opírající se o zákonnou úpravu. Podobnou úpravu obsahuje ústava Nizozemska v čl. 13, podle kterého je listovní tajemství nedotknutelné s výjimkami stanovenými zákonem a na základě soudní příkazu. Stejně tak italská ústava v čl. 15 podmiňuje zásah do tajemství korespondence odůvodněným příkazem soudu. Taktéž španělská ústava (čl. 18 odst. 3) podmiňuje případné omezení tajemství korespondence rozhodnutím soudu. Podobnou úpravu zná ústava Slovinska (čl. 37), Litvy (čl. 22), Bulharska (čl. 34), Dánska (§ 72) a některých

dalších států. Jde tak, v rámci možného, o ochranu nejpřísnější, neboť je k prolomení ochrany soukromí komunikace vyžadováno rozhodnutí soudu.

Druhý režim ochrany je založen na požadavku zákonného podkladu pro omezení (prolomení) tajemství soukromé komunikace (zásah do něj), aniž by bylo specifikováno (resp. na ústavní úrovni uvedeno), který orgán může o případném omezení rozhodnout. Příkladem je čl. 13 české Listiny základních práv a svobod[10], resp. obdobná úprava ve Slovenské ústavě (čl. 22). Stejně tak německý Základní zákon umožňuje prolomit listovní tajemství na základě zákonné úpravy bez bližší specifikace (čl. 10 Základního zákona SRN). Podobně podle ústavy Belgie může zákon stanovit, které orgány mohou rozhodnout o prolomení listovního tajemství (tajemství soukromé komunikace).

Třetí režim ochrany spojuje ochranu tajemství soukromé komunikace s jiným objekty ochrany soukromí. Příkladem je polská úprava chránící v obecné míře soukromí a osobní údaje (čl. 47 a čl. 51) nebo obdobná úprava maďarská (čl. 59 maďarské ústavy).

Na základě uvedeného stručného přehledu je otázkou, zda by návrh Nařízení mohl obstát ve srovnání s ústavní úpravou minimálně některých členských států Evropské unie, tedy zda by nedošlo k uplatnění výhrad ústavního pořádku v souladu s tzv. doktrínou Solange[11], a to již jen proto, že by se v konečném důsledku jednalo (z povahy věci muselo jednat) o plošné sledování soukromé komunikace na základě tzv. detekčního příkazu vydávaného podle čl. 7 Nařízení. Vydání detekčního příkazu sice mělo být dle Nařízení v pravomoci soudu, resp. nezávislého správního orgánu, přičemž mělo podléhat případnému soudnímu přezkumu dle čl. 9 návrhu Nařízení, avšak zmíněný požadavek na soudní rozhodnutí jako podmínku pro ústavně konformní omezení práva na ochranu soukromí komunikace je obvykle chápán tak, že rozhodnutí soudu musí být adresné (individualizované).

Ačkoliv tedy Nařízení počítalo s ingerencí orgánů soudního typu, nemohlo se vyhnout podstatě problému spočívajícího v tom, že pro efektivní detekci případů šíření materiálů o pohlavním zneužívání dětí by bylo potřeba provádět plošnou kontrolu obsahu odesílaných zpráv.[12]

---

[10] „*Nikdo nesmí porušit listovní tajemství ani tajemství jiných písemností a záznamů, ať již uchovávaných v soukromí, nebo zasílaných poštou anebo jiným způsobem, s výjimkou případů a způsobem, které stanoví zákon. Stejně se zaručuje tajemství zpráv podávaných telefonem, telegrafem nebo jiným podobným zařízením.*“

[11] Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 29. 5. 1974**,** BVerfGE 37, 271, **(**„Solange I“), resp. ze dne 22. 10. 1986, BVerfGE 73, 339 („Solange II“).

[12] Poslední verze nařízení formulovaná dánským předsednictvím se pokusila omezit sledovaný obsah „pouze“ na vizuální obsah a odkazy na internetové stránky (tzv. URL adresy) s výslovným požadavkem, aby nebyla prováděna kontrola textu – čl. 10 odst. 3 písm. b) poslední verze návrhu nařízení.

5 KOMPARACE PRÁVNÍ ÚPRAVY NAVRHOVANÉHO NAŘÍZENÍ S JUDIKATUROU

Analyzované Nařízení je svou koncepcí podobné jiným případům právní regulace, které umožňují preventivní plošné a neadresné sledování komunikace. Takových případů bylo v různých státech zaznamenáno a z ústavního hlediska posuzováno vícero.

V roce 1999 například posuzoval Spolkový ústavní soud[13] německý zákon o omezení listovního, poštovního a telekomunikačního tajemství[14], jehož § 3 umožňoval Spolkové zpravodajské službě monitorovat telekomunikační provoz preventivně (tj. bez ohledu na konkrétní trestní řízení), aby bylo možné odhalit a zabránit ohrožením vnější a vnitřní bezpečnosti státu, například terorismu, špionáži nebo pašování zbraní. Východiskem pro rozhodnutí Spolkového ústavního soudu se stal výše zmíněný čl. 10 Základního zákona, který byl vyložen tak, že chrání důvěrnost komunikace nejen co do obsahu, ale i pokud jde o údaje o spojení. Preventivní sledování komunikace je proto možné jen v případech jasně vymezených zákonem, musí podléhat přísné parlamentní a soudní kontrole a musí být přiměřené hrozbě, kterou má odvrátit. Nedostatky zákonné úpravy byly shledány mj. v tom, že sledování bylo možné i bez konkrétní hrozby (tj. v zásadě paušálně, byť adresně), přičemž neposkytovalo účinnou následnou právní ochranu dotčených osob.

Rozhodnutím z obdobné oblasti právní úpravy je další rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z roku 2008[15] známé jako „*Online-Durchsuchung*“. Jednalo se o přezkum ústavnosti zákona Severního Porýní-Vestfálska, který umožňoval Zemskému úřadu pro ochranu ústavy prostřednictvím zvláštního softwaru číst data uložená na počítači nebo sledovat jeho online komunikaci bez vědomí uživatele. Jednou z řešených otázek byla i otázka, zda stát může tajně nahlížet do osobních dat a komunikace bez konkrétního podezření, že jde o trestnou činnost. Spolkový ústavní soud i zde dospěl k závěru, že příslušná úprava je neústavní proto, že zde musí existovat konkrétní nebezpečí pro život, svobodu nebo existenci státu a současně musí být takový zásah povolen soudem, přičemž je vyloučeno plošné sledování[16].

Obsahově odlišná, avšak v důsledku věcně podobná situace byla řešena také v judikatuře českého Ústavního soudu[17], a to v souvislosti s právní úpravou tzv. *data retention* dle zákona

[13] BVerfGE 100, 313
[14] Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz – G 10) vom 13. August 1968 (BGBl. I S. 949)
[15] BVerfGE 120, 274
[16] „*Eine derart weitreichende Eingriffsermächtigung ist mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vereinbar.*“
[17] Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10.

č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, která implementovala směrnici 2006/24/ES[18]. V souvislosti s obsahem návrhu Nařízení jde o srovnání zdánlivé jen na první pohled. Samotná úprava tzv. *data rentention* vyžadovala po poskytovatelích služeb elektronických komunikací plošné uchovávání provozních a lokalizačních údajů o uskutečněné komunikaci[19], což je věcně problematika poněkud odlišná od úpravy, která by měla být zavedena navrhovaným Nařízením. Ve skutečnosti je zde více styčných bodů daných obecnými požadavky kladenými na přípustnost jakékoliv formy sledování komunikace. „*Za primární cíl právní regulace plošného a preventivního sběru a uchovávání provozních a lokalizačních údajů o elektronické komunikaci bývá obecně označována ochrana před bezpečnostními hrozbami a potřeba zajištění dostupnosti těchto údajů pro účely předcházení, odhalování, vyšetřování a stíhání závažných trestných činů ze strany veřejné moci. Jak již Ústavní soud v minulosti několikrát zdůraznil, stíhání trestných činů a spravedlivé potrestání jejich pachatelů je ústavně aprobovatelným veřejným zájmem, jehož podstatou je přenesení odpovědnosti za postihování nejzávažnějších porušování základních práv a svobod fyzickými a právnickými osobami na stát. Umožňuje-li trestní právo realizaci veřejného zájmu na stíhání trestné činnosti pomocí robustních nástrojů, jejichž užití má za následek vážné omezení osobní integrity a základních práv a svobod jednotlivce, pak při jejich aplikaci musí být respektovány ústavněprávní limity. K omezení osobní integrity a soukromí osob (tj. k prolomení respektu k nim) tak ze strany veřejné moci může dojít jen zcela výjimečně, je-li to v demokratické společnosti nezbytné, nelze-li účelu sledovaného veřejným zájmem dosáhnout jinak a je-li to akceptovatelné z pohledu zákonné existence a dodržení účinných a konkrétních záruk proti libovůli. Esenciální předpoklady spravedlivého procesu totiž vyžadují, aby byl jednotlivec vybaven dostatečnými garancemi a zárukami proti možnému zneužití pravomoci ze strany veřejné moci. Ony nezbytné záruky sestávají z odpovídající právní úpravy a z existence účinné kontroly jejich dodržování, kterou představuje především kontrola těch nejintenzivnějších zásahů do základních práv a*

[18] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006, o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí; tato směrnice byla zrušena rozhodnutím Soudního dvora ze dne 8. 4. 2014, spojené věci C-594/12 a C-293/12 (Digital Rights Ireland Ltd v. Minister for Communications, Marine and Natural Resources a další a Kärntner Landesregierung a další).

[19] Jednalo se údaje o typu uskutečněné komunikace, o telefonních číslech volajícího a volaného, o datu a času zahájení a ukončení komunikace, označení základové stanice, která zajišťovala hovor v okamžiku spojení, identifikaci předplacené telefonní karty, veřejného telefonního automatu, u mobilní komunikace navíc data o jednoznačném kódu používaného k identifikaci každého mobilního telefonu, který je používán v rámci GSM sítě (IMEI), o jeho poloze a pohybu, a to i pokud komunikace neprobíhá (stačí zapnutý mobilní telefon), čísla dobíjecích kuponů a jejich přiřazení k dobíjenému číslu, vazbu mezi mobilním přístrojem a všemi vloženými SIM kartami aj.

svobod jednotlivců nezávislým a nestranným soudem, … .“[20] Podle Ústavního soudu z toho plyne, že zásah do základního práva jednotlivce na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení ve smyslu čl. 10 odst. 3 a čl. 13 Listiny z důvodu prevence a ochrany před trestnou činností je možný jen skrze imperativní zákonnou úpravu, která musí především odpovídat nárokům plynoucím z principu právního státu a která naplňuje požadavky vyplývající z testu proporcionality, kdy v případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem, resp. s jinými základními právy či svobodami je třeba posuzovat účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada proporcionality (v širším smyslu). Taková právní úprava musí být přesná a zřetelná ve svých formulacích a dostatečně předvídatelná, aby potenciálně dotčeným jednotlivcům poskytovala dostatečnou informaci o okolnostech a podmínkách, za kterých je veřejná moc oprávněna k zásahu do jejich soukromí, aby případně mohli upravit své chování tak, aby se nedostali do konfliktu s omezující normou. Rovněž musí být striktně definovány i pravomoci udělené příslušným orgánům, způsob a pravidla jejich provádění tak, aby jednotlivcům byla poskytnuta ochrana proti svévolnému zasahování. Posouzení přípustnosti daného zásahu z hlediska zásady proporcionality (v širším smyslu) musí zahrnovat tři kritéria. Prvním z nich je posouzení způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), přičemž je zjišťováno, zda je konkrétní opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná o posouzení potřebnosti, v němž je zkoumáno, zda byl při výběru prostředků použit ten prostředek, který je k základnímu právu nejšetrnější. A konečně je zkoumána přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl, tzn. že opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Takové podmínky však Ústavní soud v konkrétním případě nepovažoval za splněné a příslušná zákonná ustanovení implementující směrnici byla jeho nálezem zrušena.

Správnost stanoviska Ústavního soudu, resp. jeho argumentace, byla potvrzena i pozdější judikaturou Soudního dvora EU, a to například v rozhodnutí ve věci Tele2 Sverige & Watson (rozhodnutí ve spojených věcech C-203/15 a C-698/15). Zde Soudní dvůr konstatoval, že právo EU brání obecnému a nerozlišujícímu uchovávání provozních a lokalizačních údajů, avšak členské státy mohou stanovit – jako preventivní opatření – cílené uchovávání těchto údajů výhradně za účelem boje proti závažné trestné činnosti, pokud je takové uchovávání omezeno

[20] Bod 36. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/10.

na to, co je nezbytně nutné. I toto rozhodnutí zdůrazňuje požadavek na „cílené“ uchovávání údajů, přičemž v posuzovaném kontextu je lhostejné, že se vztahuje „pouze“ na provozní a lokalizační údaje. Je totiž jisté, že pokud takto relativně striktní podmínky platí pro provozní a lokalizační údaje, tím spíše se musí vztahovat na konkrétní obsah komunikace, jež by byla dle návrhu Nařízení předmětem plošné kontroly.

Ve vztahu k českému právnímu prostředí je současně potřebné provést komparaci s obdobnými instituty, konkrétně (a to s ohledem na zřejmou věcnou podobnost) s úpravou odposlechů telekomunikačního provozu. Ačkoliv z čl. 13 Listiny základních práv a svobod takový požadavek neplyne, judikatura Ústavního soudu je ustálena v tom, že z hlediska ústavní konformity odposlechů je nezbytný odůvodněný příkaz soudce vydaný *ex ante* jakožto projev požadavku na předběžnou soudní kontrolu[21]. Platí-li takové požadavek pro oblast trestního řízení, které představuje z hlediska požadavků na legitimitu prolomení práva na ochranu soukromí komunikace nejzávažnější důvod, musí minimálně stejné, ne-li přísnější požadavky platit tam, kde by případné podezření z páchání trestné činnosti bylo zjištěno na základě plošného a v zásadě preventivně prováděného monitorování obsahu zpráv.

Bez ohledu na judikaturu národních ústavních soudů je zásadním rozhodnutím, které představuje klíčový příspěvek do diskuse nad mezemi zásahů do soukromé komunikace, rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Podchasov proti Rusku*[22]. Případ se týkal zákonem uložené povinnosti poskytovatelů služeb internetové komunikace archivovat po dobu 12 měsíců nejenom data o komunikaci, ale, a to je zásadní, po dobu 6 měsíců také přímo obsah dané komunikace (text, obrázky, videa atd.). Na žádost příslušných orgánů jim pak byl

---

[21] Např. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 789/06: „*Soukromí každého člověka je hodno ochrany ve smyslu čl. 13 Listiny nejen ve vztahu k vlastnímu obsahu zpráv podávaných telefonem, ale i ve vztahu k údajům o volaných číslech, datu a čase hovoru, době jeho trvání, v případě mobilní telefonie o základových stanicích zajišťujících hovor. Tyto údaje jsou nedílnou součástí komunikace uskutečněné prostřednictvím telefonu. Jestliže ústavní pořádek připouští průlom této ochrany, děje se tak pouze a výlučně v zájmu ochrany demokratické společnosti, případně v zájmu ústavně zaručených základních práv a svobod jiných; sem spadá především nezbytnost daná obecným zájmem na ochraně společnosti před trestnými činy a na tom, aby takové činy byly zjištěny a potrestány. Přípustný je tedy pouze zásah do základního práva nebo svobody člověka ze strany státní moci, jestliže jde o zásah nezbytný ve výše uvedeném smyslu. K tomu, aby nebyly překročeny meze nezbytnosti, musí existovat systém adekvátních a dostatečných záruk, skládající se z odpovídajících právních předpisů a účinné kontroly jejich dodržování (…). Tyto záruky představuje především soudní kontrola, tedy nezbytnost soudního příkazu k zásahu do práva podle čl. 13 Listiny v oblasti telekomunikací podle § 88 a § 88a trestního řádu. V té souvislosti je nutno opětovně připomenout, že i v trestním řízení je úkolem soudů poskytovat zákonem stanoveným způsobem ochranu právům (…), a to i právům a svobodám zaručeným ústavním pořádkem, jak bylo uvedeno výše. Soudní kontrola přitom musí být důsledná a efektivní, zejména s ohledem na povahu daného řízení, které nepředpokládá účast protistrany před rozhodnutím soudu. Úloha soudu je tedy i ve „vyvažování“ procesní situace a je nepřípustné, aby se soud dostal do pozice pouhého „pomocníka“ veřejné žaloby, protože musí být vždy nestranný. V praktické podobě se efektivita soudní ochrany projevuje v odůvodnění soudního příkazu, které odpovídá jak požadavkům zákona, tak ústavním principům, z nichž zákonné ustanovení vychází.*“

[22] Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 5. 2024, stížnost č. 33696/19.

poskytovatel služeb povinen tuto komunikaci předat, a to včetně údajů potřebných pro rozšifrování komunikace, pokud by byla šifrovaná. V konkrétním případě bylo poskytovateli platformy Telegram uloženo vydat informace potřebné pro dešifrování komunikace vedené přes tuto platformu pro šest konkrétních telefonních čísel. Splnění této povinnosti bylo z technických důvodů odmítnuto, protože poskytovatel platformy by musel implementovat do aplikace tzv. zadní vrátka (backdoor), jež by umožnila dešifrovat komunikaci všech uživatelů. Za to byl poskytovatel platformy pokutován a následně byl provoz aplikace na území Ruské federace zakázán rozhodnutím soudu. Stěžovatel se žalobou domáhal zrušení zákazu užívání aplikace, přičemž tvrdil, že zákonná úprava vede k nepřípustnému zásahu do práva na ochranu soukromí komunikace. Národní soudy žalobu zamítly. Následně stěžovatel namítal před Evropským soudem pro lidská práva porušení práva na ochranu soukromí a ochranu soukromé komunikace. Soud konstatoval, že již pouhé ukládání soukromé komunikace spadá do rámce ochrany práva na soukromí zaručené čl. 8 Úmluvy, aniž by bylo významné, jakým způsobem je s uloženou komunikací dále nakládáno, resp. zda s nimi příslušné orgány dále nakládají. Pro spor však bylo též významné, že stěžovatel netvrdil, že by příslušné orgány získaly přístup k jeho vlastní komunikaci, přičemž vláda současně namítala, že v důsledku toho nemohl být stěžovatel nijak dotčen na právech chráněných Úmluvou. Soud nicméně dovodil, že již pouhá skutečnost, že pouhá existence legislativy umožňující tajné sledování komunikace, představuje zásah do soukromí uživatele. Pro další úvahy Soudu se stalo podstatným zjištění, že je technicky nemožné zajistit přístup ke komunikaci uživatele zajištěné šifrovacím algoritmem jinak, než že by bylo prolomeno takové šifrování ve vztahu ke všem uživatelům. Také z toho důvodu Soud shledal, že je dotčeno stěžovatelovo právo na ochranu soukromí, byť bezprostředně jeho komunikace dotčena nebyla.

Na základě takového posouzení Soud hodnotil, zda je zásah do práva na ochranu soukromí ospravedlnitelný ve smyslu čl. 8 odst. 2 Úmluvy, tj. zda jde o zásah stanovený zákonem, současně pak nezbytný v demokratické společnosti za účelem některého ze sledovaných cílů (zajištění národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných). Soud s ohledem na svoji dřívější judikaturu konstatoval, že národní právo musí obsahovat takovou úpravu, která zajišťuje, aby nakládání se soukromými informacemi sledovaným cílům odpovídalo. Takové záruky musí být vyšší v případech, kde chráněné údaje jsou předmětem automatického sledování za pomoci sofistikovaných technologií. Kromě jiných záruk judikatura Soudu vyžaduje, aby vnitrostátní právní úprava zajistila, aby uchovávané údaje byly relevantní a nikoli nadměrné vzhledem k účelům, pro které jsou

ukládány, a aby byly uchovávány ve formě, která umožňuje identifikaci subjektů údajů pouze po dobu nezbytně nutnou k dosažení účelu, pro který jsou tyto údaje uchovávány. Vnitrostátní právní úprava musí rovněž poskytovat dostatečné záruky, že uchovávané osobní údaje budou účinně chráněny před zneužitím a neoprávněným přístupem. V případě utajeného, kdy je pravomoc svěřená výkonné moci vykonávána v utajení, jsou rizika svévole dle Soudu zjevná. Aby bylo splněno kritérium „předvídatelnosti" zákonné úpravy, musí být vnitrostátní právo dostatečně jasné, aby občanům poskytovalo přiměřenou představu o okolnostech a podmínkách, za nichž jsou veřejné orgány oprávněny k přijetí takových opatření. Dále, jelikož provádění opatření tajného sledování komunikace v praxi nepodléhá kontrole dotčených osob ani veřejnosti obecně, bylo by v rozporu s principem právního státu, kdyby pravomoc udělená výkonné moci nebo soudci byla vyjádřena jako neomezená. Z toho vyplývá, že zákon musí vymezit rozsah takové diskrece svěřené příslušným orgánům a způsob jejího výkonu s dostatečnou jasností, aby jednotlivci poskytl odpovídající ochranu proti svévolným zásahům. Soud současně konstatoval, že v posuzovaném případě národní právní úprava vyžadovala nepřetržité automatické uchovávání a ukládání obsahu všech internetových komunikací po dobu šesti měsíců a souvisejících komunikačních údajů po dobu jednoho roku, přičemž se vztahovala se na všechny služby internetové komunikace používané k přenosu hlasových, textových, vizuálních, zvukových, video či jiných elektronických sdělení. Dopadala tedy na všechny uživatele internetové komunikace, a to i bez existence rozumného podezření na zapojení do trestné činnosti nebo činnosti ohrožující národní bezpečnost, či bez jakéhokoli jiného důvodu se domnívat, že uchovávání těchto údajů může přispět k boji proti závažné trestné činnosti nebo k ochraně národní bezpečnosti. Navíc nebyla jakkoli omezena oblast působnosti tohoto opatření z hlediska územní či časové aplikace nebo kategorií osob, jejichž osobní údaje mohou být uchovávány. Na základě takového hodnocení Soud dovodil, že zásah do práva na ochranu soukromé komunikace byl mimořádně rozsáhlý a závažný. Soud však na druhou stranu nevyloučil, aby cílený, tj. individuálně zaměřený přístup k uživatelským datům byl možný, pokud by byl doprovázen dostatečnými zárukami, zejména soudním dohledem (resp. požadavkem, aby o sledování obsahu příslušného zařízení rozhodl nezávislý soud). Současně by musel být systém nastavený tak, aby vylučoval možnost zneužití a arbitrárnost.

Ve vztahu k návrhu Nařízení je samozřejmě klíčová otázka prolomení šifrování zpráv. Soud konstatoval, že právě šifrování a podobné nástroje představují v digitálním věku, ve kterém se podstatná část komunikace odehrává v digitálním prostředí, zásadní nástroj pro zajištění soukromí předávaných zpráv, v širším smyslu zajišťují právo na informace a svobodu vyjadřování. Situaci, kdy z technických důvodů není možno prolomit šifrování ve vztahu ke

konkrétnímu uživateli, nýbrž by požadavek na odstranění či prolomení šifrování měl plošný dopad, Soud označil za zjevně neproporcionální. Dostatečným důvodem pro takové plošné prolomení šifrování, jak výslovně Soud konstatoval, by nemohla být ani skutečnost, že šifrování využívají pachatelé trestných činů v souvislosti s jimi páchanou trestnou činností.

A contrario nicméně Soud připustil, že by nebylo v rozporu s právem na ochranu soukromí komunikace využití dešifrovacích nástrojů, pokud by byly cíleně zaměřeny na konkrétní uživatele.

6 ZÁVĚRY

Návrh Nařízení, kterým se stanoví pravidla pro předcházení pohlavnímu zneužívání dětí a boj proti němu, představuje první předpis tohoto druhu, který by v evropském prostředí umožnil plošné paušální monitorování určitých forem elektronické komunikace, resp. takové plošné monitorování nařídil.

Z hlediska sledovaného záměru se ve srovnání s relevantní právní úpravou ochrany soukromí a ochrany tajemství komunikace ukazuje být zásadní komplikací skutečnost, že na základě ústavní a mezinárodně právní ochrany lidských práv se již před pokusem o přijetí takového předpisu vytvořila relativně robustní legislativa založená na požadavku opačném, totiž na požadavku ochrany důvěrnosti uskutečňované komunikace. Navazující legislativní snahy o prolomení či omezení takové ochrany (zmíněný institut *data retention*) tak byly posuzovány jako výjimky z pravidla, v důsledku čehož byly vysloveny požadavky na relativně restriktivní užívání záznamů a informací o proběhnuvší komunikaci. V zásadě tak byly víceméně bezděky vytýčeny zásadně limitující požadavky na právní regulaci takového obsahu, který vyplývá z návrhu Nařízení, aniž by ovšem bylo předjímáno, že podobný záměr by se měl uskutečnit. Jinak řečeno, nezávisle na pozdější snaze přijmout takovou úpravu, kterou mělo obsahovat Nařízení, byly vytvořeny právní bariéry proti realizaci takového záměru.

Vzhledem k tomu, že v režimu *data retention* se jednalo o plošné a automatické uchovávání a zpracování údajů o telekomunikačním provozu, pak v té souvislosti vyslovené požadavky omezující takové plošné a automatické zpracování a uchovávání údajů se musely nutně odrazit v hodnocení návrhu Nařízení, které navíc prohlubovalo zásah do práva na ochranu soukromé komunikace tím, že cílilo na zachytávání samotného obsahu předávaných zpráv, tedy na předmět, jehož ochrana by měla být ještě vyšší než ochrana „pouhých“ provozních a lokalizačních údajů.

Z pohledu návrhu Nařízení se kritickou jeví snaha prolomit šifrování, které příslušné komunikační služby buď automaticky, nebo na základě individuálního nastavení používají. Zde

si nelze nevšimnout určitého paradoxu, totiž že návrh Komise v zásadě automaticky chápal používané šifrování jako nástroj k páchání trestné činnosti (zde pohlavního zneužívání dětí), zatímco zejména Evropský soud pro lidská práva považuje šifrování za nástroj nezbytný k ochraně soukromí komunikace, tedy za nástroj naplňující (umožňující naplnit) podstatu práva na ochranu soukromí komunikace.

Vzhledem k podstatě použité technologie není (prozatím) možno dosáhnout kompromisního řešení. Sledování obsahu komunikace nelze zacílit individuálně, nýbrž se musí jednat o vlastnost (*feature*) používané komunikační platformy. Pak ovšem dojde k plošnému sledování osob, které se žádného protiprávního jednání nedopouštějí.

Samozřejmě lze identifikovat určité rozdíly v obsahu návrhu Nařízení ve srovnání s porovnávanou právní úpravou (*data retention*, sledování obsahu komunikace ruskou Federální bezpečnostní službou v případu *Podchasov proti Rusku*, sledování obsahu komunikace Zemským úřadem na ochranu ústavu Severního Porýní-Vestfálska atd.). Především se jedná o prvek transparentnosti, kdy uživatelé mají být informováni o tom, že monitoring jejich komunikace probíhá (nejde tedy o žádnou formu utajeného sledování). Uvedený rozdíl však představuje z hlediska judikatorně koncipované ochrany soukromí komunikace jen malou odlišnost, protože ani vědomí jednotlivce, že jeho komunikace je cíleně monitorována, nevede k jinému závěru, než že se dané právo na ochranu soukromí komunikace prakticky eliminuje. Neobstojí pochopitelně ani argument, že dané komunikační platformy nemusí být využívány. Platí totiž, že pokud by stát cíleně odrazoval od užívání určitých komunikačních platforem, jejichž užívání jinak neporušuje žádné právní povinnosti, omezuje tím zejména právo na informace (právo šířit a vyhledávat informace).

Autorům návrhu Nařízení, a to zejména v jeho pozdější modifikované podobě, nelze současně upřít snahu zakotvit určité prostředky ochrany a nápravy včetně soudního přezkumu. Tím však nelze, s ohledem na existující judikaturu ústavních soudů a evropských soudů odstranit obecně nepřijatelný prvek plošného paušálního sledování komunikace neurčitého počtu osob.

Potřeba předcházet pohlavnímu zneužívání dětí v on-line prostředí samozřejmě představuje zcela legitimní cíl, který odůvodňuje přijetí potřebných opatření. Jak však konstatují všechna analyzovaná rozhodnutí, musí být naplněn princip proporcionality. Jeho meze byly návrhem Nařízení zjevně překročeny.

Kontaktné údaje:
doc. JUDr. Jan Tryzna, Ph.D.
tryzna@prf.cuni.cz
Právnická fakulta, Univerzita Karlova
Nám. Curieových 901/7
116 40 Praha 1
Česká republika

ÚLOHA ÚSTAVNÉHO SÚDU PRI OCHRANE EURÓPSKYCH PRAVIDIEL ROZPOČTOVEJ ZODPOVEDNOSTI

Mgr. Samuel Cibik, PhD.[663]

Ústav štátu a práva SAV v. v. i.

Abstract: As an independent judicial body for the protection of constitutionality, the Constitutional Court of the Slovak Republic also supervises compliance with the provisions of the Financial Constitution. However, the national rules of budget responsibility materially, but also formally, originate in the European rules of budget responsibility. By protecting national rules, the Constitutional Court therefore also provides protection to the European rules of budget responsibility, in which the national regulation originates. In this paper, the author focuses on the analysis of European and national sources of budget responsibility, paying the greatest attention to long-term sustainability and expenditure limits as institutions that originate in European rules of budget responsibility.

Abstrakt: Ústavný súd Slovenskej republiky ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti dohliada aj na dodržiavanie ustanovení finančnej ústavy. Národné pravidlá rozpočtovej zodpovednosti však materiálne, ale aj formálne, pramenia v európskych pravidlách rozpočtovej zodpovednosti. Ochranou národných pravidiel teda Ústavný súd poskytuje ochranu aj európskym pravidlám rozpočtovej zodpovednosti, v ktorých národná úprava pramení. Autor sa v tomto príspevku zameriava na analýzu európskych a národných prameňov rozpočtovej zodpovednosti, pričom najväčšiu pozornosť venuje dlhodobej udržateľnosti a výdavkovým limitom ako inštitútom, ktoré pramenia v európskych pravidlách rozpočtovej zodpovednosti.

Keywords: constitutional court, expenditure limits, financial constitution, long-term sustainability

Kľúčové slová: dlhodobá udržateľnosť, finančná ústava, ústavný súd, výdavkové limity

1 ÚVOD

Rozpočtová zodpovednosť ako jedna z najnovších súčastí slovenského ústavného práva nevznikla bez vonkajších vplyvov. Do značnej miery bola ovplyvnená európskymi pravidlami

[663] Príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA 2/0008/25 Interpretácia v práve.

rozpočtovej zodpovednosti, ktoré sú obsiahnuté v rôznych právnych aktoch na európskej úrovni. Cieľom tohto článku je analyzovať úlohu Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) pri ochrane európskych pravidiel rozpočtovej zodpovednosti. Základným východiskom je skutočnosť, že národné pravidlá rozpočtovej zodpovednosti, ktoré sú zakotvené v Ústave Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len „Ústava“) a v ústavnom zákone č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej len „ústavný zákon“), majú svoj materiálny aj formálny pôvod v európskych právnych aktoch. Ochrana týchto vnútroštátnych pravidiel zo strany Ústavného súdu preto v prenesenom význame znamená aj ochranu európskej právnej úpravy, ktorá ich inšpirovala.

V príspevku venujeme osobitnú pozornosť dlhodobej udržateľnosti hospodárenia ako hlavnému cieľu finančnej ústavy[664] a výdavkovým limitom ako nástroju na dosahovanie dlhodobej udržateľnosti. V článku analyzujeme európske pramene rozpočtovej zodpovednosti, ich implementáciu do slovenského právneho poriadku a poukazujeme na aplikačné problémy, ktoré sa objavili v súvislosti s ústavným zákonom a čl. 55a Ústavy. V predkladanom príspevku sa zaoberáme myšlienkou, do akej miery môže Ústavný súd prostredníctvom svojej rozhodovacej činnosti prispieť k ochrane dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenska a k ochrane dodržiavania výdavkových limitov, teda k posilneniu stability slovenského ústavného, právneho a hospodárskeho prostredia v súlade s európskymi pravidlami rozpočtovej zodpovednosti.

2 PRÁVNY RÁMEC

Pravidlá rozpočtovej zodpovednosti, ktoré sa uplatňujú na Slovensku, pramenia predovšetkým z národných prameňov najvyššej právnej sily, teda z ústavných noriem. Okrem nich však dôležitú úlohu na Slovensku zohrávajú európske pravidlá rozpočtovej zodpovednosti, a to nie len kvôli aplikovateľnosti, ale aj kvôli tomu, že práve európske pravidlá rozpočtovej zodpovednosti boli v rôznych stupňoch predchodcom a inšpiráciou národných pravidiel rozpočtovej zodpovednosti.

2.1 Európska úroveň

Rozpočtová zodpovednosť na európskej úrovni je upravená v rôznych právnych aktoch, ktorých cieľom je zabezpečiť udržateľnosť verejných financií členských štátov Európskej únie,

[664] Pozri napr.: MATUŠKA, P.: *Postavenie ústavného súdu pri ochrane ekonomických aspektov ústavného práva.* s. 385.

predchádzať ich nadmernému zadlžovaniu a tým chrániť stabilitu spoločnej európskej meny. Tieto pravidlá sa postupne vyvíjali a reagovali predovšetkým na požiadavky praxe. V nasledujúcich kapitolách si priblížime najdôležitejšie právne akty v oblasti rozpočtovej zodpovednosti na európskej úrovni.

2.1.1 Maastrichtská zmluva

Pojem *„Maastrichtské konvergenčné kritériá"* je pojmom, ktorý nepoužíva len slovenská právna teória, ale pracuje s ním aj zahraničná teória a prax.[665] *„Článok 109j ods. 1 Maastrichtskej zmluvy stanovuje štyri kritériá menovej a fiškálnej konvergencie, ktoré musí krajina Európskej únie splniť, ak chce vstúpiť do Hospodárskej a menovej únie. Krajiny budú prijaté do EMÚ, ak dosiahnu vysoký stupeň cenovej stability, nemajú nadmerný rozpočtový deficit, majú relatívne stabilné výmenné kurzy a nevykazujú nadmernú disparitu úrokových sadzieb vo vzťahu ku krajinám s najlepšími výsledkami z hľadiska cenovej stability."*[666] Konvergenčné kritériá zo svojej povahy majú tendenciu apelovať na štáty, ktoré by mali záujem pristúpiť do Hospodárskej a menovej únie, aby pracovali na dosiahnutí konkrétnych ukazovateľov, pričom tieto ukazovatele sú vo svojej podstate vyjadrením jednotlivých cieľov, ktoré sa dané štáty majú snažiť dosiahnuť.

Niektorí autori v súvislosti s Maastrichtskou zmluvou a konvergenčnými kritériami pracujú aj s pojmom dlhodobej udržateľnosti. *„Predpokladom prijatia kandidátskej krajiny do menovej únie je jednak splnenie daných kritérií, ale aj ich dlhodobá udržateľnosť, pretože práve tá zaisťuje dlhodobú stabilitu vo vnútri únie a efektívnu jednotnú menovú politiku."*[667] V tomto prípade je potrebné podotknúť, že dlhodobá udržateľnosť v prípade konvergenčných kritérií nie je v zmysle dlhodobej udržateľnosti hospodárenia, ale v zmysle dlhodobej udržateľnosti hodnôt z konvergenčných kritérií – teda nie len jednorazové dosiahnutie požadovaných hodnôt ale aj ich stabilné udržanie do budúcna. Argument pre tento výklad dlhodobej udržateľnosti podporuje aj pohľad na konvergenčné kritériá a ciele ich prijatia v rámci Hospodárskej a menovej únie. *„Vstup do Hospodárskej a menovej únie vyžaduje určitú mieru konvergencie ekonomík členských štátov, teda zladenosť makroekonomických ukazovateľov s ukazovateľmi eurozóny. Nedostatočná zladenosť ekonomík členských krajín eurozóny by totiž mohla*

---

[665] Pozri napr.: POLASEK, W., AMPLPATZ, Ch.: *The Maastricht Criteria and the Euro: Has the Convergence Continued?* s. 661 – 688.
[666] SCHMIDT, CH., STRAUBHAAR, T.: *Maastricht II: Are Real Convergence Criteria Needed?* s. 211.
[667] KÖNIG, P. a kol.: *Učebnice evropské integrace. 2. aktualizované vyd*., 2007. s. 194 – 195.

znamenať neefektívne fungovanie jednotnej monetárnej politiky.“[668] Neefektívnosť fungovania jednotnej monetárnej politiky by však mohla nastať len v prípade, ak by sa problémy s dodržiavaním konvergenčných kritérií prejavili až neskôr, pretože v prípade ich nesplnenia by daný štát nebol prijatý do Hospodárskej a menovej únie. Práve toto je argumentom podporujúcim výklad dlhodobej udržateľnosti v zmysle dlhodobo udržateľného dodržiavania konvergenčných kritérií a dlhodobej schopnosti štátu garantovať ich dodržiavanie.

Požiadavka dlhodobej udržateľnosti plnenia konvergenčných kritérií sa však nevylučuje s dosahovaním dlhodobej udržateľnosti hospodárenia konkrétneho štátu. Naopak, dlhodobé udržiavanie makroekonomických ukazovateľov v limitoch, ktoré sú určené v Maastrichtskej zmluve, môže dopomôcť štátu aj s dosahovaním dlhodobej udržateľnosti hospodárenia. Toto odlíšenie je však dôležité z pohľadu tohto príspevku, pretože dlhodobá udržateľnosť hospodárenia nebola zamýšľaným cieľom Maastrichtskej zmluvy.

2.1.2 Pakt stability a rastu

Pakt stability a rastu ako jeden z kľúčových predpisov na nadnárodnej úrovni je označený v dôvodovej správe k Ústavnému zákonu ako jeden z hlavných materiálnych, ale aj formálnych prameňov práva. Z hľadiska materiálneho prameňa práva možno o Pakte stability a rastu hovoriť predovšetkým v súvislosti s motiváciou slovenského ústavodarcu zakotviť pravidlá rozpočtovej zodpovednosti do ústavného poriadku Slovenskej republiky a zaviesť pravidlá, ktoré budú samé o sebe zabezpečovať dodržiavanie ustanovení Paktu stability a rastu z formálneho hľadiska. Pakt stability a rastu prešiel revíziou v roku 2005 pričom jeho hlavné ciele sa v zásade nezmenili. Táto revízia odstránila potrebu prebytkového štátneho rozpočtu, prišlo k zakotveniu strednodobého cieľa, únikových doložiek v prípade krajín, ktoré prekračujú strop deficitu a je kladený dôraz na realistickosť makroekonomických prognóz.[669]

Pakt mal teda hlavný cieľ zabrániť nadmernému deficitu členských štátov. Na tento účel možno Pakt deliť. *„Pakt má dve základné vetvy, a to preventívnu a korekčnú. Preventívna vetva je založená na snahe členských štátov predchádzať vzniku nadmerných deficitov a plniť strednodobé ciele. Korekčná vetva paktu v prvom rade skúma existenciu a príčiny nadmerného deficitu, t. j. deficitu, ktorého podiel na hrubom domácom produkte prekročí 3% výraznejšie a dlhodobejšie a v prípade zisteného porušenia pravidiel navrhne Komisia príslušnú členskú krajinu do procedúry nadmerného deficitu.“*[670]

---

[668] BRŮŽEK, A. a kol.: *Evropská měnová integrace a Česká republika*. *1. vyd*. s. 73.
[669] Pozri: BRACJUN, A.: *Hospodárska politika Európskej únie. 1. vyd.*, s. 121.
[670] Dôvodová správa k ústavnému zákonu. s. 2.

Procedúra nadmerného deficitu sa riadila článkom 104 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva a Nariadením Rady Európskeho spoločenstva o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom deficite.[671] Tento dokument pracoval s pojmom dlhodobej udržateľnosti verejných financií, teda k slovám dlhodobá udržateľnosť pripíja iné slová, ako tomu je v prípade Maastrichtskej zmluvy, ktorá hovorí o dlhodobej udržateľnosti plnenia konvergenčných kritérií. Zároveň sa ale terminologicky viac približuje slovenskej finančnej ústave.

Je dôležité spomenúť, že časť Paktu stability a rastu bola zrušená a nahradená Nariadením Európskeho parlamentu a Rady 2024/1263 z 29. apríla 2024 o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1466/97. *„Na základe usmernení predložených EK je cieľom legislatívneho balíka zjednodušiť rámec hospodárskeho riadenia EÚ (použitím jediného operatívneho nástroja vo forme trajektórie vývoja čistých výdavkov a zjednodušením požiadaviek na podávanie správ, a to najmä prostredníctvom zavedenia jedného strednodobého národného fiškálno-štrukturálneho plánu). Zámerom tiež je zvýšiť jeho transparentnosť a účinnosť a zároveň zabezpečiť väčšiu zodpovednosť ČŠ a lepšie presadzovanie, čím sa umožní realizácia reforiem a investícií, pričom sa zároveň realistickým, postupným a udržateľným spôsobom zníži vysoká miera verejného dlhu. Takto by mal reformovaný rámec v kontexte silnejšieho a účinnejšieho európskeho semestra pomôcť vybudovať zelené, digitálne a odolné európske hospodárstvo budúcnosti a zároveň zabezpečiť udržateľnosť verejných financií vo všetkých ČŠ. Návrhy reformy sú preto ovplyvnené vyššími a rozmanitejšími úrovňami verejného dlhu pozorovanými v priebehu viacerých rokov, potrebou udržať vysoké úrovne investícií na dosiahnutie zelenej a digitálnej transformácie, potrebou zaistiť energetickú bezpečnosť, otvorenú strategickú autonómiu, ako aj sociálnu a hospodársku odolnosť a vykonávaním Strategického kompasu pre bezpečnosť a obranu.“*[672]

2.1.3 Reformy „six-pack“ a „two-pack“

V prípade reformy six-pack rovnako ako aj v prípade reformy two-pack ide o reformy, ktoré upravujú, resp. vylepšujú pravidlá stanovené v Pakte stability a rastu. Six-pack je balíček

---

[671] Pozri: Procedúra nadmerného deficitu a udržateľnosť verejných financií. Dostupné online: https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/20474/84/2009_12_EDP_udrzatelnost.pdf. (26.09.2025).

[672] Riadne predbežné stanovisko k Návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1466/97. s. 2 a 3. Dostupné online: https://www.nrsr.sk/ssez/downloadDoc.ashx?DocID=8656. (27.09.2025).

šiestich legislatívnych aktov (5 nariadení a 1 smernica) s cieľom posilniť a zefektívniť implementáciu pravidiel Paktu.[673] V týchto nariadeniach sa napríklad stanovilo, že sankcie sa môžu uplatňovať už v rámci preventívnej časti Paktu o stabilite a raste a stali sa poloautomatickými na základe zásady hlasovania obrátenou kvalifikovanou väčšinou. Z pohľadu tohto príspevku a súvislosti medzi európskymi a národnými pravidlami rozpočtovej zodpovednosti je však najdôležitejšie spomenúť, že Nariadením Rady (EÚ) č. 1177/2011 z 8. novembra 2011 sa sfunkčnila požiadavka na výšku verejného dlhu tým, že bola stanovená referenčná hodnota na zníženie dlhu a zrovnoprávnilo sa porušovanie kritéria deficitu a dlhu.

„Two-pack (v platnosti od 2013) je balíček dvoch nariadení, ktorými sa posilňuje koordinácia prípravy rozpočtových politík členských štátov eurozóny, vytvára systém dohľadu nad členskými štátmi eurozóny nachádzajúcimi sa vo finančných ťažkostiach alebo poberajúcich externú finančnú pomoc ako aj posilňuje koordináciu emisií štátnych dlhopisov.“[674] Rozdiel oproti predchádzajúcej reforme je teda predovšetkým v tom, že sa týka len členských štátov eurozóny. Táto reforma napríklad určila, aby členské štáty v rámci postupu pri nadmernom deficite pripravili programy, v ktorých sa opisujú politické opatrenia a štrukturálne reformy, ktoré sú potrebné na zabezpečenie účinnej a trvalej nápravy nadmerného deficitu a umožňuje Komisii vydávať odporúčania členským štátom.[675]

2.1.4 Pakt Euro Plus

Pakt Euro Plus bol prijatý v roku 2011 ako reakcia na finančnú krízu z roku 2008 a predovšetkým jej presah v podobe dlhovej krízy. Jeho príprava začala v roku 2010, kedy sa najviac začali prejavovať rozdiely v bohatstve medzi krajinami eurozóny. Konzultácie medzi nemeckou a francúzskou vládou viedli k Paktu konkurencieschopnosti, ktorý bol predstavený vo februári 2011. Po vykonaní určitých zmien a po novom pomenovaní bol Pakt Euro Plus prijatý na zasadnutí Európskej rady 25. marca. K paktu sa pripojili všetky štáty eurozóny a ostatné štáty Európskej únie okrem Českej republiky, Maďarska, Švédska a Spojeného kráľovstva. *„Pakt sa zameriava predovšetkým na oblasti, ktoré patria do vnútroštátnej kompetencie a sú kľúčové pre zvýšenie konkurencieschopnosti a predchádzanie škodlivým*

---

[673] Pozri: Pakt stability a rastu (Stability and Growth Pact – SGP) Dostupné online: https://www.mfsr.sk/sk/medzinarodne-vztahy/europske-zalezitosti/hospodarske-riadenie/pakt-stability-rastu-stability-growth-pact-sgp/pakt-stability-rastu-stability-growth-pact-sgp.html. (27.09.2025).

[674] Tamtiež.

[675] THYGESEN, N., BEETSMA, R., BORDIGNON, M., DUCHÊNE, S., SZCZUREK, M.: *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation.* s. 17.

nerovnováham. Cieľmi spoločnej politiky sú: podpora konkurencieschopnosti a zamestnanosti, udržateľnosť verejných financií a posilnenie finančnej stability.“[676]

2.1.5 Fiškálny kompakt

Zmluva o stabilite, koordinácii a riadení v Hospodárskej a menovej únii, alebo skrátene Fiškálny kompakt, *„zakotvuje európske fiškálne pravidlá do národnej legislatívy. Slovensko implementovalo fiškálny kompakt s účinnosťou od januára 2014 novelou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Zo zákona vyplývajú nové rozpočtové povinnosti, najmä pravidlo vyrovnaného štrukturálneho rozpočtu a aplikácia korekčného mechanizmu v prípade výraznej odchýlky od tohto pravidla.“*[677] Štát má plnú diskréciu nad zavedením pravidiel rozpočtovej zodpovednosti na vnútroštátnej úrovni, pričom Fiškálny kompakt mu len stanovuje jednoročnú lehotu od pristúpenia a zároveň ustanovuje spôsob výkonu kontroly. S cieľom a spôsobom dosahovania cieľu Fiškálneho kompaktu sa však nestotožňujú všetci autori, existujú totiž názory, že takéto striktné pravidlá pre členské štáty eurozóny môžu mať dopad na diskréciu národných vlády pri vykonávaní reforiem alebo väčších investícií.[678]

V súvislosti s Fiškálnym kompaktom zverejňuje Ministerstvo financií dvakrát ročne vyhodnotenie existencie výraznej odchýlky. V hodnotení pravidla vyrovnaného rozpočtu z marca 2023 Ministerstvo financií konštatuje k Fiškálnemu kompaktu nasledovné: „*Transpozícia európskych fiškálnych pravidiel zaviedla v roku 2014 do národnej legislatívy Pravidlo o vyrovnanom rozpočte. Tým sa rozumie dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa (MTO) na úrovni štrukturálneho deficitu 0,5 % HDP, respektíve adekvátne rýchly postup k jeho splneniu, vychádzajúc z požiadaviek Európskej komisie (EK). Už od budúceho roku si však novozavedené národné pravidlo v podobe výdavkových limitov vyžiada aktívne ozdravenie verejných financií zo strany vlády. Pravidlo o vyrovnanom rozpočte bolo v rámci zavedenia výdavkových limitov v národnej legislatíve novelizované takým spôsobom, aby do budúcna nedochádzalo k zbytočnému vrstveniu a konfliktu národných a európskych fiškálnych pravidiel.“*[679]

---

[676] European Central Bank: Economic policy. The Euro Plus Pact. Dostupné online: https://www.ecb.europa.eu/mopo/eaec/ecopolicy/html/index.en.html. (27.09.2025).

[677] Fiškálny kompakt. Dostupné online: https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/fiskalny-kompakt/fiskalny-kompakt.html. (28.09.2025).

[678] Pozri napr.: DEHOUSSE, R.: *The “Fiscal Compact”: legal uncertainty and political ambiguity*. s. 3.

[679] Pravidlo vyrovnaného rozpočtu. Dostupné online: https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/fiskalny-kompakt/fiskalny_kompakt_2023.pdf. (28.09.2025).

Zavedenie výdavkových limitov malo teda slúžiť na odstránenie istého rozporu medzi slovenským právnym poriadkom a Fiškálnym kompaktom. Problematickosť výdavkových limitov ako takých však nevyjadruje lepšie nič iné, ako to, že ich existencia a prijatie bolo predpokladané ústavným zákonom od jeho prijatia, no k ich skutočnému zavedeniu došlo až o viac ako desať rokov neskôr.

2.2 Národná úroveň

Zakotvenie pravidiel rozpočtovej zodpovednosti na Slovensku možno hľadať predovšetkým v právnych predpisoch najvyššej právnej sily. Vnútroštátna právna úprava pravidiel rozpočtovej zodpovednosti sa však nachádza aj v právnych predpisoch nižšej právnej sily. Z nich sa budeme v tomto príspevku venovať konkrétne legislatívnej úprave výdavkových limitov, pri ktorých viac ako desaťročie nedošlo k prijatiu ústavou predpokladanej úpravy.

Bez ohľadu na právnu silu však legislatíva v tejto oblasti do väčšej alebo menšej miery pramení (materiálne) v európskych pravidlách rozpočtovej zodpovednosti. Práve v tom spočíva úloha Ústavného súdu pri ochrane európskych pravidiel rozpočtovej zodpovednosti. Prostredníctvom ochrany vnútroštátnych právnych predpisov dochádza k ochrane európskych pravidiel. Otvorenou otázkou však zostáva, do akej miery dokáže Ústavný súd chrániť vnútroštátne pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a tým pádom aj prispievať k plneniu európskych pravidiel.

2.2.1 Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti

Tento právny akt najvyššej právnej sily bol prijatý v roku 2011 a do účinnosti vstúpila väčšia jeho ustanovení 1. marca 2012. Počas jeho existencie sa ukázalo množstvo aplikačných a výkladových problémov.[680] Okrajovo možno spomenúť napr. výkladový problém súvisiaci s úhradou nákladov samosprávam, ktoré súvisia s novými úlohami, ktorých výkon je zverený samosprávam na úseku preneseného výkonu štátnej správy, ale aj originálnych úloh. Tento problém napokon viedol aj ku konaniam na Ústavnom súde (PL. ÚS 5/2022, PL. ÚS 16/2022 – i keď to bolo neskôr zastavené a nedošlo k meritórnemu rozhodnutiu). Problémy sa prejavili aj počas krízových situácií od roku 2020, konkrétne počas pandémie ochorenia COVID-19 a ekonomických dopadov vojnového konfliktu na Ukrajine, zosobnených v energetickej, ale aj

[680] Pozri napr.: GIBA, M., BUJŇÁK, V.: *Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.* s. 1107 - 1142.

inflačnej kríze. Počas tohto obdobia sa ukázalo, že ústavný zákon nie je dokonalý a má viaceré nedostatky, ktoré bude potrebné skôr alebo neskôr odstrániť.

Jeden nedostatok ústavného zákona sa však prejavoval dlhodobo a jeho vznik zapríčinili slovenskí politickí predstavitelia. Ústavný zákon v čl. 7 ods. 3 hovorí, že *„postup pri určení limitu verejných výdavkov ustanoví zákon“.* Toto možno označiť ako príkaz pre zákonodarcu, aby prijal zákonnú úpravu, ktorá urči postup pre určenie výdavkových limitov.[681] Zavedenie tejto legislatívnej úpravy však trvalo oveľa dlhšie, než ako by malo. Táto téma sa však zaslúži osobitný priestor, pretože do určitej miery súvisí s Fiškálnym kompaktom a záväzkom Slovenskej republiky v tejto oblasti. Preto bude problematike výdavkových limitov pozornosť venovaná v kapitole 2.2.3 Výdavkové limity.

Ďalším dôležitým bodom, ktorý nevykazoval známky problematickosti do prijatia ústavného zákona č. 422/2020 Z. z., je hlavný cieľ ústavného zákona. Ten je možno jednoducho určiť na základe čl. 1, ktorý hovorí: *„Tento ústavný zákon s cieľom dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky, posilniť transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov a v snahe podporiť dlhodobú konkurencieschopnosť Slovenskej republiky s prihliadnutím na požiadavku ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami“.* Teda cieľmi ústavného zákona sú podľa tohto ustanovenia dlhodobá udržateľnosť hospodárenia štátu, transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov, dlhodobá konkurencieschopnosť (ktorú by sme vedeli pokojne označiť ako dlhodobú udržateľnosť konkurencieschopnosti Slovenskej republiky) a medzigeneračnú spravodlivosť a solidaritu. Ústavný zákon má teda podľa čl. 1 viacero rovnocenných cieľov, pričom predovšetkým cieľ dlhodobej udržateľnosti je cieľom, ktorý sa objavuje aj v rozličných európskych predpisoch v oblasti rozpočtovej zodpovednosti (hoci v rozličných modifikáciách označenia, predovšetkým však ako dlhodobej udržateľnosti verejných financií). Napriek tomu, že ide o cieľ, ktorý je nielen výtvorom slovenského ústavodarcu, ale cieľom *sui generis* pre štáty Európskej únie, resp. eurozóny, je postavený na jednu úroveň s ostatnými cieľmi ústavného zákona. Táto situácia teda sama o sebe nevytvárala žiaden konflikt ani rozpor. Zmena vo výklade však nastala prijatím spomínaného ústavného zákona č. 422/2020 Z. z., ktorý do Ústavy zakotvil čl. 55a.

[681] Pozri: OROSZ, L., SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok III.* s. 494.

2.2.2 Čl. 55a Ústavy

Po prijatí novelizačného ústavného zákona č. 422/2020 Z. z. a zakotvení čl. 55a do Ústavy nastala v oblasti rozpočtovej zodpovednosti na Slovensku výrazná zmena. Rozpočtová zodpovednosť už nebola upravená len v jednom Ústavnou nepredpokladanom ústavnom zákone, ale v oboch ústavných predpisoch. Tým došlo k vytvoreniu tzv. finančnej ústavy Slovenska. Vytvorením finančnej ústavy na Slovensku vznikol problém s jednoznačným označením hlavného cieľa finančnej ústavy. Článok 55a Ústavy totiž cieľ úpravy rozpočtovej zodpovednosti označuje odlišne. Hovorí: *„Slovenská republika chráni dlhodobú udržateľnosť svojho hospodárenia, ktoré sa zakladá na transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov“.* Cieľom ústavnej úpravy rozpočtovej zodpovednosti teda iba v zmysle tohto článku je dlhodobá udržateľnosť hospodárenia, pričom transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov je možné vnímať skôr ako prostriedok na dosiahnutie tohto cieľa, než ako cieľ sám o sebe.

Problém však nastáva pri spojení týchto interpretácií. Nie je totiž možné, aby bol cieľ z jedného právneho predpisu určitej právnej sily súčasne „len“ prostriedkom na dosahovanie jedného konkrétneho cieľa podľa iného právneho predpisu rovnakej právnej sily. Domnievame sa teda, že spojením čl. 55a Ústavy a ústavného zákona je možné vykladať hlavný cieľ finančnej ústavy Slovenska ako dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky, zatiaľ čo transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov má postavenie čiastkového cieľa, ktorého plnenie má byť prostriedkom na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia ako hlavného cieľa. Medzigeneračná solidarita by nemala byť prostriedkom na dosahovanie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia, ale skôr pozitívnou externalitou, ktorá vyplýva a je umožnená vďaka rozpočtovo zodpovednému konaniu štátu. Takto je možné dospieť k výkladu, ktorý je v súlade s európskymi predpismi v oblasti rozpočtovej zodpovednosti, teda k výkladu, podľa ktorého je hlavným cieľom dlhodobá udržateľnosť (hospodárenia, resp. verejných financií).

Ústavný súd by teda pri ochrane európskych pravidiel rozpočtovej zodpovednosti mal poskytovať ústavnú ochranu predovšetkým dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenska. Hoci ide o pojem, ktorý sa môže zdať abstraktný, je presne definovaný v čl. 2 písm. a) ústavného zákona. Dlhodobou udržateľnosťou hospodárenia sa v zmysle tohto ustanovenia rozumie *„dosiahnutie takého stavu hospodárenia Slovenskej republiky, v ktorom saldo rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy zabezpečujú, že ani očakávaná zmena príjmov verejnej správy a výdavkov verejnej správy podľa základného scenára v najbližších 50 rokoch nespôsobí nárast dlhu verejnej správy nad horný limit dlhu verejnej správy.“* Ústavný súd

v tejto oblasti môže vykonávať mimoriadne precíznu činnosť, ktorá nemôže byť nahradená automatickým ústavným mechanizmom. Bolo by totiž možné ústavne nastaviť zákaz prijatia zákona, ktorý by na základe odhadovaného dopadu na rozpočet verejnej správy mohol byť vyhodnotený ako nesúladný s finančnou ústavou a automaticky odmietnutý. Avšak štát musí prijímať aj také zákony, ktoré môžu mať negatívny dopad na rozpočet, ale je to v záujme obyvateľov štátu. Úlohou Ústavného súdu by preto malo byť posudzovanie, či takýto zákon je v súlade s požiadavkou dlhodobej udržateľnosti hospodárenia štátu (napr. aj v kontexte sociálnej spravodlivosti a medzigeneračnej solidarity a či ide o efektívne a transparentné vynakladanie verejných prostriedkov), alebo ide o zákon, ktorý napr. populisticky rozhadzuje verejné prostriedky a ohrozuje dlhodobú udržateľnosť hospodárenia štátu. Samozrejme, ako aj Ústavný súd sám vo svojom rozhodnutí konštatoval, on primárne nie je povolaný posudzovať ekonomické otázky. S tým je možné súhlasiť. No na druhej strane je rozpočtová zodpovednosť súčasťou ústavného systému a nie je možné túto skutočnosť opomínať. Pomôcť Ústavnému súdu v takejto situácii by mohlo legislatívne zakotvenie povinného vyjadrenia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť k právnemu predpisu, o ktorého súlade s finančnou ústavou sa koná. Ústavný súd by v tomto prípade musel brať do úvahy vyjadrenia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť k dopadu na dlhodobú udržateľnosť, čím by mal uľahčené rozhodovanie.

Argumentom *sui generis* v prospech tohto riešenia je skutočnosť, že v prípade, ak bude štát konať dlhodobo rozpočtovo nezodpovedne, a to aj napriek tomu, že v Slovenskej republike existujú ústavné mechanizmy a požiadavka dlhodobej udržateľnosti hospodárenia štátu, v budúcnosti môžu byť ohrozené základné práva obyvateľov. Ak štát nebude mať prostriedky na zabezpečenie svojich základných úloh, môže to mať vplyv napr. na právo na vzdelanie, alebo právo na primerané hmotné zabezpečenie, alebo môže byť ohrozený prístup k zdravotnej starostlivosti. Preto zvykneme označovať rozpočtovo zodpovedné konanie štátu aj ako právo na rozpočtovo zodpovedné konanie štátu, pretože bez dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky môže byť skutočne ohrozené financovanie základných úloh štátu. Okrem ochrany dlhodobej udržateľnosti hospodárstva však úlohu Ústavného súdu pri ochrane európskych pravidiel rozpočtovej zodpovednosti možno nájsť aj v oblasti výdavkových limitov, ktorým bude bližšia pozornosť venovaná v nasledujúcej kapitole.

2.2.3 Výdavkové limity

Ústavný základ výdavkových limitov tvorí čl. 7 ods. 3 ústavného zákona, ktorý je však veľmi stručný, keď hovorí o tom, že postup pri určení limitu verejných výdavkov ustanoví zákon. Dôvodnosť existencie tohto inštitútu potvrdzuje dôvodová správa k ústavnému zákonu,

ktorá o výdavkových limitoch, teda o čl. 7 ods. 3 ústavného zákona hovorí nasledovné: *„Zavedenie výdavkových limitov je v slovenskej ekonomike najvhodnejším fiškálnym pravidlom pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky a prijateľnej zadlženosti. Výdavkové stropy ponúkajú veľmi jasný a transparentný pohľad na dodržiavanie pravidiel a ich výhodou je, že ich vyhodnotenie je možné relatívne účinne zabezpečiť Radou".*[682] Výdavkové limity sú teda hlavným nástrojom na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky ako hlavného cieľa finančnej ústavy, rovnako však majú slúžiť aj na posilnenie transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov, čo je samo o sebe cieľom ústavného zákona.

Vstupom ústavného zákona do účinnosti vznikla predstaviteľom štátu povinnosť prijať výdavkové limity, resp. upraviť postup pri určovaní limitu verejných výdavkov zákonom. Výdavkové limity však boli dlhodobo opomínané a ústavný príkaz na stanovenie podmienok ich určovania zákonom z čl. 7 ods. 3 ústavného zákona bol takpovediac ignorovaný. *„Výdavkové limity po prvýkrát vypočíta nezávislá Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) v roku 2022 a podľa zákona sa od roku 2023 stanú záväzné pre súčasnú vládu, ako aj každú nasledujúcu počas celého jej volebného obdobia. Aktualizácia limitov zároveň zohľadní prípadné odchýlenia z predošlých rokov, čím sa do návrhu včleňuje automatický korekčný mechanizmus. Počnúc rokom 2023 sa tak pravidlo o vyrovnanom rozpočte a korekčný mechanizmus stanú súčasťou stanovovania výdavkových limitov. Detaily nového rozpočtového procesu bude potrebné pripraviť v priebehu roku 2021 s ohľadom na novelu zákona o rozpočtových pravidlách, kde je pravidlo o vyrovnanom rozpočte ukotvené."*[683] Rada pre podporu tvrdenia o nutnosti prijatia výdavkových limitov, podmienky ktorých výpočtu majú byť upravené zákonom a ich existencia je vyžadovaná finančnou ústavou, hovorí nasledovné: „*Ako uviedol Ústavný súd vo vzťahu k čl. 55a, Ústava nie je dokumentom obsahujúcim normatívne irelevantné proklamácie, ktorých význam je určený až ďalšou zákonodarcovou činnosťou, ale je skutočným súborom priamo aplikovateľných noriem, princípov a hodnôt, ktoré majú svoj konkrétny normatívny dopad (158. bod z nálezu sp. zn. PL. ÚS 13/2022). Bez toho, že by k tomu existovala zákonná úprava následne z čl. 55a vyvodil, že hodnota, ktorá je ním chránená, má svoj hmotnoprávny i procesný rozmer. Tento procesný rozmer sa prejavuje aj v tom, že ak už má byť prijaté rozhodnutie volených zástupcov o opatrení so zásadným vplyvom na stav verejných financií, potom môže byť takéto rozhodnutie prijaté vtedy, ak sa volení*

[682] Dôvodová správa k ústavnému zákonu. s. 9.

[683] Plnenie pravidla vyrovnaného rozpočtu za rok 2019. s. 12. Dostupné online: https://www.mfsr.sk/files/archiv/78/Fiskalny_kompakt_2019_finalnehodnotenie_clean.pdf. (30.09.2025).

zástupcovia mohli oboznámiť so stanoviskom Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, ktorá mala na jeho prípravu dostatočný časový priestor. Tieto východiská Ústavného súdu je nevyhnutné pripomenúť preto, lebo normatívne irelevantnou proklamáciou nie je ani čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. Ten prikazuje existenciu limitu verejných výdavkov, pričom zákonodarcovi prikazuje, aby postup pri jeho určení ustanovil zákonom.“[684] Spomenutie tohto stanoviska Rady je dôležité z dôvodu, že nehovorí o konkrétnych výdavkových limitoch, ale o výdavkových limitoch vo všeobecnosti. Prijatie výdavkových limitov a spôsobu ich určenia je ústavnou normou vyžadovaným úkonom Národnej rady, ktorý však bol dlhodobo opomínaný, no bez možnosti vyvodenia ústavnoprávnej sankcie. Neexistencia ústavnoprávnej sankcie však nemôže byť vykladaná ako nezáväznosť ústavnej normy.[685]

Prvý postup pri určovaní výdavkových limitov, ktorý bol zakotvený v právnom poriadku Slovenskej republiky bol zavedený novelizačným zákonom č. 101/2022 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy (ďalej len „ZRPVS“). Ten zaviedol do ZRPVS §30aa, ktorý bolo v čase účinnosti možné označiť ako pomerne rozsiahly. Spôsob určenia výdavkových limitov zakotvený v tomto ustanovení bol však značne komplikovanejší, než ako je súčasný model.

Postup pri určení výdavkových limitov je v súčasnosti zakotvený v rovnakom ustanovení ZRPVS, teda v §30aa. V súčasnosti však tento článok odkazuje na Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 2024/1263 z 29. apríla 2024 o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1466/97, na základe ktorého určuje výdavkové limity.

Úloha Ústavného súdu pri ochrane dodržiavania európskych pravidiel rozpočtovej zodpovednosti je komplikovanejšia. Domnievame sa, že ak by parlament pristúpil k schváleniu zákona, ktorý prekračuje výdavkové limity, nešlo by len o porušenie §30aa ZRPVS, ale aj porušenie čl. 55a Ústavy v spojení s čl. 1 ústavného zákona a čl. 7 ods. 3 ústavného zákona. V prípade schválenia zákona, ktorý prekračuje výdavkové limity určené na základe Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady 2024/1263 (určené na základe §30aa ZRPVS v zmysle čl. 7 ods. 3 ústavného zákona), nedošlo by len k rozporu s právnym predpisom rovnakej právnej sily

---

[684] Stanovisko Rady pre rozpočtovú zodpovednosť k právnej záväznosti limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025. Časť 1. Dostupné online: https://www.rrz.sk/stanovisko-k-pravnej-zavaznosti-limitu-verejnych-vydavkov-na-roky-2023-az-2025/?fbclid=IwAR3kMpYRMtbMPeXeE2NbRMqIHhu2QHZ2uN7yL_4zpjlelZhxh_ywkZcEpek. (30.09.2025).

[685] GIBA, M., BUJŇÁK, V.: *Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.* s. 1130.

(ZRPVS), ale aj s Nariadením Európskeho parlamentu a Rady. Keďže výdavkové limity sú označené ako nástroj na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti, došlo by aj k ohrozeniu dlhodobej udržateľnosti, a teda k rozporu s hlavným cieľom finančnej ústavy zakotvenom v čl. 55a Ústavy a čl. 1 ústavného zákona. Domnievame sa, že tento rozpor by bol dostatočne odôvodňujúci ingerenciu Ústavného súdu v konaní o súlade právneho predpisu s finančnou ústavou, a to aj napriek tomu, že fakticky ide „len“ o rozpor s limitmi určenými na základe ZRPVS.

3 ZÁVER

Problematiku rozpočtovej zodpovednosti na Slovensku nemožno vnímať izolovane, ale je nutné vnímať prepojenie medzi vnútroštátnymi a európskymi pravidlami rozpočtovej zodpovednosti, ktorých hlavným cieľom je zabezpečiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Hoci pojmy dlhodobá udržateľnosť verejných financií a dlhodobá udržateľnosť hospodárenia nie sú totožné, majú podobný a veľmi blízky obsah.

Ústavný súd Slovenskej republiky zohráva v procese ochrany pravidiel rozpočtovej zodpovednosti dôležité postavenie, keďže prostredníctvom ochrany finančnej ústavy a pravidiel v nich obsiahnutých zasahuje aj do oblasti ochrany európskych pravidiel rozpočtovej zodpovednosti. Jeho činnosť má preto nielen vnútroštátny, ale aj európsky rozmer. Význam dlhodobej udržateľnosti hospodárenia štátu a výdavkových limitov ako jedného z nástrojov finančnej ústavy naznačuje, že Ústavný súd by mal byť garantom ich ochrany v situáciách, keď politické rozhodnutia ohrozujú ústavný princíp rozpočtovej zodpovednosti. Zabezpečenie rovnováhy medzi hospodárskou a politickou slobodou štátu a záväzkami vyplývajúcimi z národných a európskych pravidiel rozpočtovej zodpovednosti je predpokladom nielen pre rozpočtovo zodpovedné konanie štátu, ale aj pre ochranu základných práv občanov, ktoré môžu byť ohrozené dlhodobou rozpočtovou nezodpovednosťou.

Použitá literatúra:

- BRACJUN, A.: *Hospodárska politika Európskej únie. 1. vyd*. Bratislava: EKONÓM, 2005, 200 s.
- BRŮŽEK, A. a kol.: *Evropská měnová integrace a Česká republika*. 1. vyd. Praha: Velryba, 2007. 200 s.

- DEHOUSSE, R.: *The "Fiscal Compact": legal uncertainty and political ambiguity*. IN: Notre Europe, Policy Brief č. 33, 2012. 4 s. Dostupné online: https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/fiscalpact_r.dehousse_ne_feb2012_01-1.pdf. (27.09.2025)
- GIBA, M., BUJŇÁK, V.: *Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.* IN: Justičná revue, roč. 72, č. 10, 2020. s. 1107 - 1142.
- KÖNIG, P. a kol.: *Učebnice evropské integrace. 2. aktualizované vyd*. Brno: Barrister & Principal, 2007. 404 s.
- MATUŠKA, P.: *Postavenie ústavného súdu pri ochrane ekonomických aspektov ústavného práva*. IN: Právny obzor, roč. 108, č. 4, 2025. s. 382 – 399.
- OROSZ, L., SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok III.* Bratislava : Wolters Kluwer SK s. r. o., 2023. 528 s.
- POLASEK, W., AMPLPATZ, Ch.: *The Maastricht Criteria and the Euro: Has the Convergence Continued?* IN: Journal of Economic Integration, roč. 18, č. 4, 2003, s. 661 – 688.
- SCHMIDT, CH., STRAUBHAAR, T.: *Maastricht II: Are Real Convergence Criteria Needed?* IN: Intereconomics. roč. 30, č. 5, 1995. s. 211 – 220.
- THYGESEN, N., BEETSMA, R., BORDIGNON, M., DUCHÊNE, S., SZCZUREK, M.: *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation.* European Fiscal Board, 2019. s. 17.

Kontaktné údaje:

Mgr. Samuel Cibik, PhD.
samuel.cibik@savba.sk
Ústav štátu a práva SAV, v. v. i.
Klemensova 19
813 64 Bratislava
Slovenská republika

PRAWNE ASPEKTY UPRAWNIEŃ PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I REPUBLIKI SŁOWACKIEJ W OBSZARZE SPRAW ZAGRANICZNYCH

dr Grzegorz Chmielewski

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Nysie

Abstrakt: Polityka zagraniczna to istotny element suwerenności funkcjonowania każdego państwa. W Polsce jak na Słowacji główny ciężar jej prowadzenia spoczywa na władzy wykonawczej. W artykule Autor skupił się na możliwościach jednego z jej członów- Prezydencie. Ta instytucja to ważny element sytemu demokratycznego państwa prawa. W tekście przybliżono pozycję głowy państwa w aspekcie jego uprawnień co do prowadzenia polityki zagranicznej. W przypadku Polski problemem jest rywalizacja obu ośrodków władzy wykonawczej, której nie zakończyło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Na Słowacji Prezydent w zakresie rokowań i negocjacji oddaje swoje uprawnienie w tym zakresie rządowi na podstawie obowiązującego rozporządzenia. Autor wykazuje również odmienności *de facto* i *de iure* tego zagadnienia wynikające z przyjętych rozwiązań ustrojowych w obu państwach.

Abstrakt: Zahraničná politika je dôležitým prvkom suverenity každého štátu. V Poľsku, rovnako ako na Slovensku, hlavná zodpovednosť za vedenie zahraničnej politiky spočíva na výkonnej moci. V tomto článku sa autor zameriava na právomoci jedného z jej členov, prezidenta. Táto inštitúcia je dôležitým prvkom demokratického štátu, v ktorom vládne zásada právneho štátu. Text opisuje postavenie hlavy štátu z hľadiska jej právomocí pri vykonávaní zahraničnej politiky. V prípade Poľska je problémom rivalita medzi dvoma centrami výkonnej moci, ktorú nerozhodol ani Ústavný súd. Na Slovensku prezident deleguje svoje právomoci v oblasti rokovaní na vládu na základe platnej regulácie. Autor tiež poukazuje na de facto a de jure rozdiely v tejto otázke vyplývajúce z politických systémov prijatých v oboch krajinách.

Słowa kluczowe: Prezydent, polityka zagraniczna, Polska, Słowacja

Kľúčové slová: prezident, zahraničná politika, Poľsko, Slovensko

1 WSTĘP

W przypadku kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polski i Prezydenta Słowacji w zakresie możliwości prowadzenia polityki zagranicznej można byłoby przypuszczać, że na pierwszy rzut oka nie mogą zbyt wiele się różnić. W końcu przecież przedmiotem rozważań są głowy państw w Europie Środkowej, należących wspólnie do wielu organizacji międzynarodowych i porozumień, w tym Organizacji Narodów Zjednoczonych, Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO) czy też Unii Europejskiej. Można byłoby też ulec pokusie uproszczenia i pójść za głosem polskiego wieszcza, poety Adama Mickiewicza, który uznawał w duchu romantyzmu że „czucie i wiara silniej mówi do mnie/ Niż mędrca szkiełko i oko". W przypadku świata nauki, w obszarze nauk prawnych istnieje jednak konieczność by przyjrzeć się faktom a nie bazować na przypuszczeniach czy też ogólnej, nie do końca sprawdzonej opinii.

Warto też zauważyć, że sama materia wskazana w tytule niniejszej publikacji nie jest zbyt obszernie opisywana, a szczególnie w literaturze słowackiej. Prezentowana w tym miejscu opinia nie wynika tylko z samej znajomości piśmiennictwa prawniczego kraju, w którym mam zaszczyt gościć to chciałbym tutaj przywołać opinię byłego sędziego Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej Jana Drgonca, który wskazuje, że we wszystkich dotychczasowych tekstach konstytucyjnych jest wspólne postanowienie, według którego prezydent reprezentuje państwo na zewnątrz, jednak słowacka literatura prawnicza tej kwestii w zasadzie nie poświęca uwagi[686]. We wszystkich podręcznikach czy publikacjach z zakresu prawa konstytucyjnego przede wszystkim przytaczane są fragmenty Konstytucji lub symboliczne ich omówienie. Znamienne jest to, że nawet w tak szczegółowej pracy doc. M. Tothovej pt. „Hlava štátu v systéme deľby moci" dedykowanej właśnie całościowemu ujęciu pozycji i uprawnień słowackiej głowy państwa akurat to zagadnienie nie znajduje osobnego, wyodrębnionego omówienia w zakresie kompetencji[687]. Nie jest celem by w tym miejscu recenzować kogokolwiek albo jakąkolwiek pozycje w literaturze, ale by pokazać z jakim problemem trzeba się zmierzyć przy analizie tego zagadnienia.

[686] Zob. J. Drgonec, *Ústava Slovenskej republiky,* Bratislava 2019, s. 1296.
[687] M. Tothova, *Hlava štátu v systéme deľby moci,* Košice, 2015.

2 KOMPETENCJE PREZYDENTA RP W ZAKRESIE STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Zgodnie z art. 126–133 i art. 146 Konstytucji RP, prezydent RP pełni rolę najwyższego przedstawiciela państwa w stosunkach międzynarodowych. Jest uprawniony do ratyfikacji umów międzynarodowych, mianowania i odwoływania ambasadorów oraz prowadzenia polityki zagranicznej w koordynacji z Radą Ministrów. Prezydent zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, a także jest odpowiedzialny za nienaruszalność i niepodzielność granic. Biorąc pod uwagę historyczne aspekty jak i współczesną rzeczywistość bez wątpienia należy uznać, że wiele z zagrożeń dotyczących państwa pochodzi z zewnątrz. Przeciwdziałanie im wymaga rzeczywistego i aktywnego uczestnictwa głowy państwa w polityce zagranicznej[688]. Dodatkowo w literaturze podkreśla się, że jego obecność w tej sferze jest konieczna również z tego względu, że niektóre czynności wymagają uroczystego potraktowania i nadania temu odpowiedniej rangi[689].

W art. 126 ust. 1 Konstytucji ustanowiono, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej. Co oznacza określenie „przedstawiciel"? W doktrynie pojawiają się głosy, że pojęcie to należy utożsamiać z prawem do reprezentacji, do możliwości występowania na zewnątrz[690]. Oznacza to, że jako reprezentant Polski uosabia on swoją osobą państwo na arenie międzynarodowej, szczególnie w kontaktach z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi. Z drugiej strony z treści jednego z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika odmienna interpretacja wynikające z tego, że ustawodawca w tekście konstytucyjnym posługuje się pojęciem „reprezentanta" jak i „przedstawiciela" niezależnie od siebie[691]. Rozstrzygnięciu tej kwestii może pomóc uwzględnienie dokładnej treści art. 133 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z nim Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych: ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji

[688] Por. B. Szczurowski, *art. 133 Konstytucji* [w;] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom II*, Warszawa 2016, s. 632.
[689] *Ibidiem.*
[690] Zob. np. P. Sarnecki, *Artykuł 133 uw. 2* [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I.* Komentarz, Warszawa 2016, s. 1.
[691] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 roku (Kpt 2/08), którego treść można znaleźć na: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20090320478/O/M20090478.pdf (dostęp z dnia 29.01.2026).

międzynarodowych. W tych sytuacjach posiada on realne uprawnienia do wykonywania konkretnych zadań. W doktrynie prawnej niektórzy określają je jako „reprezentację władczą”[692]. Konieczne jest przy tym zaznaczenie, że określenie to nie stanowi enumeratywnie, wąskie oznaczenie tego zagadnienia w stosunku do Prezydenta. Występuję ono natomiast w odróżnieniu do innych aktywności głowy państwa jak np. przemówienia, obecność upamiętniające wydarzenia historyczne czy składanie kwiatów, gdzie nazywane są one wówczas „reprezentacją niewładczą”[693].

Spór kompetencyjny dotyczący tego, kto powinien reprezentować Polskę na posiedzeniach Rady Europejskiej (Prezydent czy premier), stał się przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w 2009 r. W postanowieniu z 20 maja 2009 roku[694] Trybunał Konstytucyjny orzekł, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przyznano głowie państwa jako najwyższemu przedstawicielowi kraju prawo (na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji) podejmowania decyzji o jego udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, gdy uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji. Wskazano przy tym, że Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji, ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko. Wobec tego udział Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Celem współdziałania jest zapewnienie jednolitości działań podejmowanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami. Wymóg współdziałania głowy państwa polskiego z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie się Prezydenta Rzeczypospolitej (w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji) do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalanego przez Radę Ministrów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i form zamierzonego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej. Takie

[692] Zob. A. Chorążyczewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 47-49.
[693] *Ibidem*, s. 44-46.
[694] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 roku (Kpt 2/08).

rozstrzygniecie Trybunału Konstytucyjnego praktycznie oznacza konieczność koordynacji polityki zagranicznej pomiędzy oboma ośrodkami władzy wykonawczej i potwierdza granice autonomii prezydenta przy podejmowaniu aktywnej roli. Ten przypadek ilustruje rozbieżność między formalnymi uprawnieniami a koniecznością ich praktycznej koordynacji z rządem. Z drugiej strony należy zgodzić się z opinią, że cała konstrukcja konstytucyjna jak i idące w jej duchu postanowienie Trybunału Konstytucyjnego należy postrzegać jako wyraz troski ustrojodawcy o jednolitość działania organów państwowych w obszarze polityki zagranicznej[695].

Praktyczne kompetencje Prezydenta mogą być ograniczone przez wymóg kontrasygnaty premiera i współdziałanie z rządem. To właśnie one wraz z całokształtem prawa krajowego będą wyznaczać jego realne możliwości uprawnień reprezentacyjnych[696]. Z jednej strony katalog prerogatyw jest rozbudowany, z drugiej Konstytucja wyraźnie przypisuje rządowi ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zewnętrznych (art. 146 Konstytucji).

Zgodnie z art. 133 ust. 3 Konstytucji Prezydent w zakresie polityki zagranicznej zobowiązany jest do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów oraz właściwym ministrem, tj. ministrem spraw zagranicznych. W rzeczywistości realna rola Prezydenta politycznie zależy od relacji z rządem oraz od zwyczajów konstytucyjnych. Zgodnie z opinią prof. Pawła Sarneckiego „współdziałanie" oznacza „dojście do uzgodnień"[697]. Oznacza to, że niezbędne jest wzajemne informowanie się przez obie części władzy wykonawczej o konkretnych zamiarach dotyczących działań w obszarze międzynarodowym. Jak słusznie zauważa w swojej publikacji, prof. Bogusław Banaszak druga strona po uzyskaniu odpowiednich informacji powinna mieć możliwość zareagowania lub udzielenia odpowiedzi drugiemu ośrodkowi władzy[698]. Art. 133 ust. 3 Konstytucji z jednej strony zapewnia autonomię zarówno Prezydentowi jak i rządowi w zakresie działania w ramach polityki międzynarodowej, lecz kiedy weźmiemy pod uwagę interes państwa to dla jego dobra niezbędne jest wzajemne wspieranie się w tym obszarze. Nakazane prawem współdziałanie Prezydenta z rządem w żadnym wypadku nie narusza jego pozycji określonej w art. 126 Konstytucji jako najwyższego

[695] Por. B. Szczurowski, *art. 133 Konstytucji*…, s. 634.
[696] Por. M. Masternak- Kubiak, A. Preisner, *Realizacja konstytucyjnego podziału kompetencji organów państwa w stosunkach zewnętrznych* [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 109; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s.303.
[697] P. Sarnecki, *Omówienie art. 133* [w:] L. Gardocki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 4-5.
[698] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 748.

przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej[699]. Prezydent nie może jednak w stosunkach międzynarodowych prowadzić polityki konkurencyjnej wobec rządu ani sprzecznej z jego stanowiskiem. Art. 133 ust. 3 Konstytucji należy postrzegać jako wyraz troski ustawodawcy o jednolitość działania organów państwa w sferze stosunków zewnętrznych. Brak spójności działania, czy też otwarte konflikty pomiędzy tymi organami, w sferze polityki zagranicznej mogą wywrzeć niezwykle negatywne skutki[700]. Obowiązek współpracy w zakresie polityki międzynarodowej między Prezydentem a rządem ma charakter niesymetryczny. W świetle przywoływanego wyżej postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 2009 roku wymóg współdziałania dotyczy także Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, chociaż polega on bardziej na „zobowiązaniu gotowości do współdziałania z Prezydentem Rzeczypospolitej".

Autorzy tacy jak M. Chmaj i inni komentatorzy zaznaczają, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ma zarówno funkcje formalne jak i funkcje polityczne[701]. Do tych pierwszych zaliczają się akty konstytucyjne dokonywane przez prezydenta jako te, które wynikają wprost z przepisów prawa W przypadku tych drugich wskazuje się te, które ukształtowały się w praktyce ustrojowej i zalicza się przy tym jego wpływ narracyjny głowy państwa w danym obszarze polityki zagranicznej. czy też prawo do podjęcia inicjatywy w pewnych sprawach należących do tego zakresu.

Jak zauważa B. Banaszak „współdziałanie obu członów władzy wykonawczej jest konieczne również w wypełnianiu zadań reprezentacyjnych"[702]. Co prawda w art. 126 ust. 1 Konstytucja uznaje się Prezydenta za najwyższego przedstawiciela RP, lecz nie wprowadza jednak wyraźnego odgraniczenia od funkcji reprezentacyjnej premiera. Prezes Rady Ministrów także w imieniu RP podpisując rozmaite oświadczenia, dokumenty, akty prawne itp. występuje wobec rządów innych państw. Z tego też powodu szczególnie doniosłe dokumenty z partnerami zagranicznymi były w przeszłości podpisywane równocześnie przez Prezydenta i premiera (jak na przykład uroczyste złożenie podpisów premiera do traktatu lizbońskiego a potem prezydenta jako ostatni akt w procesie jego ratyfikacji) albo premier i minister spraw zagranicznych podpisywali je w imieniu Prezydenta.

Konstrukcja przepisów Konstytucji oraz ich nieprecyzyjność niejednokrotnie już powodowała niejasności w przedmiocie, który z organów władzy wykonawczej ma realizować

---

[699] Por. J. Boć, *Rozdział V. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w;] J. Boć (red.) *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 rok*u, Wrocław 1998, s. 221.
[700] Por. B. Banaszak, *Egzekutywa w Polsce — stan obecny i uwagi de lege fundamentali ferenda* [w;] Przegląd Sejmowy 3/2006, s. 16.
[701] Np. M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP art. 131, 132, 133*, Warszawa 2023.
[702] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*.., s.750.

zadania z zakresu polityki zagranicznej państwa i w jaki sposób. Bez względu na kwestie doraźnych konfliktów politycznych w przypadku spraw zagranicznych oba ośrodki władzy wykonawczej „powinny pamiętać o konstytucyjnym obowiązku wierności Rzeczypospolitej Polskiej" oraz w myśl obowiązku skierowanego do każdego obywatel w art. 82 Konstytucji- kierować się troską o dobro wspólne[703].

W polskim porządku prawnym Prezydent RP może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją. Wszcząć takie postępowanie może jednak przed samą jej ratyfikacją, a nie przed podpisaniem.

Umowa międzynarodowa jest negocjowana i podpisywana przez upoważnionych przedstawicieli państwa (zwykle rząd, a formalnie Prezydent RP, który reprezentuje państwo w stosunkach zewnętrznych). Na tym etapie Trybunał Konstytucyjny nie ma możliwości badania umowy. Przed wyrażeniem ostatecznej zgody państwa na związanie się umową (czyli przed jej ratyfikacją), Prezydent może, złożyć wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej zgodności z Konstytucją. Trybunał wydaje wówczas orzeczenie w trybie tzw. kontroli prewencyjnej. Jeśli Trybunał uzna umowę za zgodną z Konstytucją, Prezydent może ją ratyfikować (podpisać akt ratyfikacyjny). Ratyfikowana umowa, po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, staje się częścią polskiego porządku prawnego. Możliwe jest także zbadanie konstytucyjności umowy międzynarodowej (lub ustawy upoważniającej do jej ratyfikacji) już po jej wejściu w życie, w trybie kontroli następczej. Taka kontrola dokonywane może być również na wniosek Prezydenta RP.

3 KOMPETENCJE PREZYDENTA SŁOWACJI W ZAKRESIE STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Do instytucji należących do systemu naczelnych organów państwowych Republiki Słowackiej zalicza się urząd Prezydenta. Ze względu na swą pozycję jest on (razem z rządem Republiki Słowackiej) zaliczany do władzy wykonawczej[704]. Na obecną pozycję Prezydenta zdecydowały doświadczenia historyczne własnego narodu oraz praktyka europejskich republik demokratycznych. Ważną rolę odegrała pozycja tego urzędu w systemie państwa

[703] Por. M. Krawczyk, *Zakres kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 4/2024, s. 79-90, Sz. Śliwonik, *Prowadzenie polityki zagranicznej przez organy władzy wykonawczej w świetle konstytucji Rzeczypospolitej* Polskiej [w;] *Studia z zakresu nauka prawnoustrojowych. Miscellanea* 2022, Tom XII, s. 176.

[704] Por. B. Dziemidok- Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 105 za: P. Kresák, *Forma vlády v Slovenskiej republike*, [w:] V. Šimiček (red.) *Aktuálni problémy parlamentarismu*, Brno 1996, s. 35; K. Skotnicki, *Republika Słowacka* [w:] W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawcza*, Łódź 1996, s. 142.

czechosłowackiego i fakt, że Prezydent Czechosłowacji był w swej istocie jedynym tego typu organem w Europie Środkowej i Wschodniej pełnionym nieprzerwanie od okresu II wojny światowej aż po współczesność[705]. Te wszystkie elementy zaważyły na decyzji twórców konstytucji niepodległego państwa. Tworząc Konstytucję przyjęli rozwiązanie o ustanowieniu takiej funkcji w państwie, która początkowo miała pełnić jedynie rolę stabilizacyjno-arbitrażową.

W myśl art. 101 ust.1 zd. 1 słowackiej Konstytucji: „Głową Republiki Słowackiej jest prezydent" . To on „reprezentuje Republikę Słowacką na zewnątrz i wewnątrz". Oznacza to, że w obszarze spraw zagranicznych należy uznać, że jest najwyższym przedstawicielem państwa słowackiego i gwarantem jego suwerenności[706]. Pojęcie głowy państwa należałoby rozpatrywać w kontekście historycznym i w aspekcie prawa międzynarodowego. Można zatem uznać, że obecna władza prezydenta jest w pewnym stopniu reminiscencją dawnej pozycji monarchy i pełni rolę substytu króla, który traktowany jest jako czynnik spajający społeczeństwo i integracyjny, pełniąc pozycję symbolu jedności narodu. W języku zaś dyplomatycznym głowa państwa oznacza organ oficjalnie reprezentujący państwo w stosunkach międzynarodowych. To organ jednoosobowy uprawniony do zwierzchniego kierowania sprawami państwa i pełniący z tego tytułu szereg formalnych i niejednokrotnie ceremonialnych funkcji, wśród których pierwszoplanowe jest reprezentowanie państwa na zewnątrz. Według francuskiego polityka z XVIII wieku, Beniamina Constant'a prezydent ma wypełniać w państwie funkcję najwyższego autorytetu i arbitra, ma uosabiać majestat państwa i jedność narodową[707].

Zgodnie z treścią art. 102–106 słowackiej Konstytucji Prezydent pełni funkcję najwyższego przedstawiciela państwa, w tym również w polityce zagranicznej. Prezydent Słowacji ma prawo do mianowania ambasadorów oraz podpisywania umów międzynarodowych, ale wiele decyzji wymaga kontrasygnaty rządu lub współdziałania z rządem. Art. 102 Konstytucji to ten fragment najważniejszego aktu prawnego Republiki Słowackiej, w którym formalnie przyznaje się Prezydentowi szerokie uprawnienia reprezentacyjne. Obejmuje ona zarówno sprawy polityczne jak i prawne. Za sprawy polityczne należy uznać na przykład wszelkie spotkania z przedstawicielami innych państw lub międzynarodowych organizacji obejmujące wyjazdy zagraniczne jak również przyjmowanie gości zza zagranicy w kraju. Za prawne działania słowackiej głowy państwa trzeba uznać

[705] Por. K. Skotnicki, *Republika Słowacka*..., s. 142.
[706] Por. M. Giba, *Ústavné právo*, Bratislava 2019, s. 261
[707] B. Dziemidok- Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*…, s. 105.

wszelki udział w rokowaniach jak późniejszym udziale w ratyfikacji umów międzynarodowych. Niestety literatura prawnicza w Republice Słowackiej nie dostarcza kompleksowych opracowań ani zbyt wielu komentarzy w tym obszarze[708].

Prezydent reprezentuje Republikę Słowacką na zewnątrz. Pod takim sformułowaniem należy rozumieć, że może on w zakresie swoich uprawnień działać wobec państw obcych. W konstytucyjnym ujęciu do tego zakresu należy między innymi zawieranie i ratyfikowanie umów międzynarodowych. Czasami takie uprawnienie nosi nazwę *ius repraesentationis omnimodae*[709]. Taka kompetencja wynika również z art. 7 ust. 2 lit. a konwencji wiedeńskiej dnia 23 maja 1969 r. o prawie traktatów, który stanowi, że głowa państwa może wykonywać wszystkie czynności związane z zawieraniem umowy międzynarodowej bez konieczności przedstawienia pełnomocnictwa.

Negocjowanie umów międzynarodowych może głowa państwa przenieść na radę ministrów albo za zgodą rządu na poszczególnych ministrów. W ramach porządku konstytucyjnego uczynił tak prezydent Michal Kováč, kiedy na podstawie rozporządzenia z dnia 30 sierpnia 1993 roku (205/1993 Z. z.) o przenoszeniu uprawnień do negocjowania niektórych umów międzynarodowych przekazał to uprawnienie rządowi[710]. To rozporządzenie później zatwierdził prezydent Rudolf Schuster zarządzeniem, a następnie zmienił je prezydent Republiki Słowackiej rozporządzeniem z dnia 29 czerwca 2001 roku (250/2001 Z. z.) o przenoszeniu uprawnień do negocjowania niektórych umów międzynarodowych[711], w którym głowa państwa praktycznie zrzekła się udziału w przygotowaniach i negocjacjach umów międzynarodowych. Konstytucyjne uprawnienie prezydenta Słowacji do przeniesienia negocjacji na rząd (po wejściu w życie ww. rozporządzenia dnia 1 lipca 2001 roku) czyni z drugiego członu władzy wykonawczej centralnym aktorem negocjacyjnym- w praktyce większość poważnych umów międzynarodowych jest przygotowywana i negocjowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych przy współudziale rządu, a akt ratyfikacji pozostaje ostatecznym, formalnym krokiem prezydenta. To rozwiązanie zmniejsza ryzyko konfliktu kompetencyjnego i przesuwa ciężar polityczny na rząd. Należy tylko zaznaczyć, że mimo tego

[708] Podobne zdanie wyraża J. Drgonec w: J. Drgonec, *Ústava Slovenskej republiky…*, s. 1296.
[709] J. Svák, Ľ. Cibulka, *Ústavné právo Slovenskej republiky: Osobitná časť*, Bratislava 2013, s.446, Ľ. Cibulka, *Ústavné právo (ústavný systém Slovenskej republiky),* Bratislava 2014, s. 274.
[710] Dostęp do tekstu w języku słowackim: rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 205/1993 Z. z. o prenesení právomoci dojednávať niektoré medzinárodné zmluvy: https://www.epi.sk/zz/1993-205 (dostęp z dnia 1.02.2026 r.).
[711] Dostęp do tekstu w języku słowackim rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 250/2001 Z. z.z 29. júna 2001o prenesení právomoci dojednávať niektoré medzinárodné zmluvy n. https://www.epi.sk/zz/2001-250 (dostęp z dnia 1.02.2026 r.).

rozwiązania to istnieje pewna luka związana ze wstąpieniem Słowacji do Unii Europejskiej, Wspomniane roporządzenie nie obejmuje realizacji określonych działań związanych właśnie z wykonywaniem przez Prezydenta zadań w ramach wspólnot europejskich. Zwraca na to uwagę również J. Drgonec[712].

Do kręgu uprawnień prezydenta w stosunku do zagranicy należy również uprawnienie przedstawienia Radzie Narodowej propozycji wniosku o zawarcie umowy międzynarodowej, do której ratyfikacji potrzebna jest zgoda parlamentu zgodnie z Konstytucją albo ustawą. W tym kontekście trzeba też podkreślić, że w słowackim systemie konstytucyjnym można rozróżnić prezydenckie, rządowe i resortowe umowy międzynarodowe[713]. Do tych pierwszych zalicza się te umowy, które dla swej ważności wymagają wyrażenia zgody przez parlament. Głowa państwa może sama prowadzić rokowania dotyczące tych umów lub przenieść to uprawnienie na rząd. Jednak w przypadku tzw. umów prezydenckich ostatecznie ostateczny podpis (po wyrażeniu zgody przez Radę Narodową) składa on sam[714]. Prezydent Słowacji może także przedstawić Sądowi Konstytucyjnemu wniosek o zbadanie zgodności wynegocjowanej umowy, dla której potrzebna jest zgoda parlamentu, z Konstytucją albo ustawą i to jeszcze przed jej ratyfikacją.

Prezydent także przyjmuje, powołuje i odwołuje szefów misji dyplomatycznych Republiki Słowackiej. Swoje prawo wykonuje zgodnie z art. 102 ust. 1 lit. a Konstytucji. Konkretne oznacza to, że w ramach tego uprawnienia podpisuje listy uwierzytelniające albo odwołujące szefów misji dyplomatycznych. Obecna konstrukcja stanowi rozszerzenie uprawnień w zakresie przedmiotowym jak i podmiotowym wobec pierwotnego brzmienia tej części Konstytucji[715].

Przy tym uprawnieniu obejmującym wyżej wymieniony zakres można wyróżnić dwie sytuacje:

1. przyjmowanie listów uwierzytelniających od szefów obcych misji dyplomatycznych,
2. powoływanie i odwoływanie szefów misji dyplomatycznych Republiki Słowackiej, oprócz chargé d'affaires.

W pierwszym przypadku procedura polega na tym, że szef obcej misji dyplomatycznej składa prezydentowi swoje listy uwierzytelniające. W drugim przypadku głowa państwa słowackiego na podstawie propozycji rządu powołuje szefów misji dyplomatycznych i

[712] J. Drgonec, *Ústava Slovenskej republiky,* Bratislava 2019, s. 1297.
[713] J. Chovanec, *Ústavné právo a Ústava Slovenskej republiky*, Martin 2021, s. 355.
[714] Zob. M. Čič (red.), *Komentár k ústave Slovenskej republiky*, Bratislava 2012, s. 561.
[715] Szerzej na ten temat w: G. Chmielewski, *System konstytucyjny Słowacji*, Warszawa 2014, s. 64.

powierza im pełnienie funkcji. W obu przypadkach funkcje te wynikają z normalnych stosunków międzynarodowych.[716] Zanim jednak dana osoba obejmie funkcję, konieczne jest potwierdzenie kontrasygnatą przez premiera (członka rządu), a następnie prezydent wręcza listy uwierzytelniające, które potem przedkłada głowie państwa przyjmującego[717]. Równocześnie jednak Konstytucja przewiduje mechanizmy ograniczające autonomię prezydenta (możliwość delegowania negocjacji, rola rządu i parlamentu, instrumenty kontroli).

Po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów prezydenta w latach 90. spodziewano się wzmocnienia roli głowy państwa. W praktyce jednak- z powodu kultury politycznej i rozwiązania instytucjonalnego- rola ta pozostała często reprezentacyjna i formalna, a realna polityka zagraniczna należy do rządu. Mimo historycznej genezy samej instytucji Prezydenta (nie tylko w tym kraju) i koncepcja głowy państwa jako istotnego elementu suwerenności i zwierzchnictwa nie jest do końca odrzucana, to kompetencje prezydenta we współczesnym funkcjonowaniu Republiki Słowackiej w zakresie polityki zagranicznej łączą się raczej z przedstawicielstwem niż z samodzielnym wykorzystaniem. Zależy to również od osobowości, która sprawuje ten urząd. Zwracał na to uwagę m.in. R. Procházka wskazując dla przykładu, że Prezydent R. Schuster był bardzo aktywny w dyplomatycznym popieraniu wysiłków Słowacji w zakresie integracji europejskiej, ale były to raczej nieformalne, soft-powerowe aktywności niż działania w ramach konstytucyjnych kompetencji[718]. Według tego samego autora Prezydent I. Gašparovič w tym polu nie pozostawił po sobie zauważalnych rezultatów jak podobnie prezydent A. Kiska, ale jednak w swych działaniach jest głośniejszy niż wspomniany prezydent Schuster korzystał dla poparcia w obszarze polityki zagranicznej poprzez wystąpienia krajowe, wystąpienia na forum Zgromadzenia Ogólnym ONZ czy Parlamentu Europejskiego, a w pozostałym czasie poprzez wspólne deklaracje z premierem i przewodniczącym parlamentu[719]. W podobnym tonie można ocenić bardziej aktywną prezydentkę Z. Čaputová, a w stosunku do niej bardziej wstrzemięźliwej obecnej głowy państwa- P. Pellegrini. Należy jednak zauważyć, że obecnie sprawujący swój urząd Prezydent pilnuje dotychczasowych osiągnięć w zakresie polityki zagranicznej swego państwa i w ubiegłym roku w sprawozdaniu o stanie państwa[720] z

[716] Zob. J. Chovanec, *Ústavné právo a Ústava Slovenskej republiky*…, s. 355.
[717] Po. D. Krošlák (red.), *Ústavné právo*, Bratislava 2016, s. 516-517.
[718] R. Procházka, *Rozhádzaná republika: 25 rokov slovenského ústavného neporiadku,* Bratislava 2018, s. 67.
[719] *Ibidem*.
[720] Więcej o tym czym jest sprawozdanie o stanie państwa na Słowacji między innymi w: G. Chmielewski, *Sprawozdanie o stanie Republiki Słowackiej i ważnych sprawach politycznych jako kompetencja Prezydenta Republiki Słowackiej* [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Regionalne systemy ochrony praw człowieka 70 lat po proklamowaniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Osiągnięcia- bariery- nowe wyzwania i rozwiązania*, Toruń 2019, s. 682-698

maja 2025 roku wyraźnie wytknął premierowi by dbać o relacje „ze wszystkimi stronami świata" i utrzymanie członkostwa we wszystkich instytucjach i organizacjach międzynarodowych, w tym Unii Europejskiej[721].

Zgodnie z art. 102 ust. 1 lit. b) Prezydent Republiki Słowackiej może w ramach kontroli prewencyjnej zainicjować postępowanie w sprawie uzgodnionej umowy międzynarodowej, która wymaga zgody Rady Narodowej, z Konstytucją lub ustawą konstytucyjną. To uprawnienie może zostać wykonane dopiero po uzgodnieniu umowy międzynarodowej. Przed jej uzgodnieniem prezydent nie może zwrócić się do Sądu Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie, czy umowę można zawrzeć. Jeżeli jednak słowacki parlemnt nie wyraził jeszcze zgody na jej zawarcie, Prezydent ma prawo złożyć wniosek o wszczęcie postępowania przed Sądem Konstytucyjnym.

Z powodu niejednoznaczności sformułowania obu przepisów Konstytucji (art. 102 ust. 1 lit. b) oraz art. 125a w liczbie mnogiej) prezydent RS może złożyć wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie zbadania umowy lub umów międzynarodowych łącznie, w jednym postępowaniu, bądź w odniesieniu do większej liczby umów pod warunkiem, że są one ze sobą powiązane wzajemnymi relacjami. Z chwilą wyrażenia zgody przez parlament umowy międzynarodowej prawo prezydenta do złożenia wniosku na podstawie art. 102 ust. 1 lit. b) zanika[722].

4 PORÓWNANIE KOMPETENCJI OBU PREZYDENTÓW

Po uwzględnieniu powyższych rozważań dotyczących głów państwa w obu krajach należałoby wyodrębnić rozbieżności pomiędzy nimi. Dokonując zatem komparycji głów państwa Rzeczypospolitej oraz Republiki Słowackiej można wskazać różnice *de iure* i różnice *de facto.*

4.1 Główne różnice *de jure*

Mimo podobnego katalogu kompetencji, Konstytucja słowacka wyraźnie przewiduje możliwość przekazania prezydenckiej kompetencji w zakresie negocjacji rządowi lub jego członkom, co konstytucjonalizuje praktyczny transfer funkcji negocjacyjnej do kabinetu rządowego. Polska Konstytucja nie zawiera analogicznego, jawnego mechanizmu delegacji

[721] Tekst sprawozdania o stanie państwa dostępny na: https://www.prezident.sk/upload-files/38653.pdf (dostęp: 1.02.2026).
[722] Dokładny opis całego postępowania jest przedstawione przez J. Drgonca w: J. Drgonec, *Ústavné právo procesné*, Bratislava 2017, s. 89-92.

negocjacji na rząd; zamiast tego opiera się na zasadzie współdziałania, która może być interpretowana szerzej lub węziej w zależności od praktyki politycznej.

Kolejna różnica polega na instrumentach kontroli konstytucyjnej: na Słowacji prezydent ma wyraźnie zapisaną prerogatywę złożenia wniosku do Sądu Konstytucyjnego dotyczącego zgodności umowy wymagającej zgody parlamentu z konstytucją, co teoretycznie daje mu środek prawny interwencji przed ratyfikacją. W Polsce Prezydent może dokonać kontroli takiej umowy składając wniosek do Trybunału Konstytucyjnego zarówno przed jej ratyfikacją, jak również już po jej dokonaniu (kontrola prewencyjna jak i kontrola następcza).

4.2 Różnice *de facto* (praktyczne)

W praktyce politycznej obserwuje się systematyczne różnice. Prezydent RP występuje często jako aktywny uczestnik debaty zagranicznej, wykorzystując prerogatywy formalne do budowania pozycji międzynarodowej i wpływu na przebieg negocjacji. Przykłady obejmują akty nominacyjne, udział w międzynarodowych forach, a także próby kształtowania stanowisk w sprawach istotnych dla bezpieczeństwa państwa. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego kładą nacisk na współdziałanie, ale nie pozbawiają Prezydenta możliwości samodzielnych działań w określonych okolicznościach (np. udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej).

Na Słowacji: mimo formalnych uprawnień Prezydenta w praktyce to rząd (ministerstwo spraw zagranicznych, Rada Ministrów) prowadzi negocjacje i politykę zagraniczną; Prezydent pełni zwykle funkcję reprezentacyjną i może ratyfikować porozumienia wynegocjowane przez rząd. Polityczna kultura i instytucjonalne zwyczaje zadecydowały o ograniczeniu *de facto* samodzielności prezydenta w polityce zagranicznej, choć w konkretnych przypadkach (np. inicjowanie kontroli konstytucyjnej umów) prezydent dysponuje instrumentami.

Niestety mimo wspomnianego wyżej w tekście wydanego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ostatnie wydarzenia związane z obecną sytuacją polityczną oraz sporem na osi Prezydent a Prezes Rada Ministrów znów przypominają o nierozwiązanym konstytucyjnie ani prawnie problemie i jego dużej aktualności. Pokazuje to choćby fragment informacji zamieszczonej na oficjalnej stronie urzędu polskiego Prezydenta, który można odczytać jako pewnego rodzaju polemikę ze słowami ministra spraw zagranicznych czy premiera przypominającemu głowie państwa o obowiązku współdziałania: „Należy pamiętać o tym, że obowiązek współdziałania nie jest skierowany jedynie w stronę Prezydenta, lecz także do Premiera oraz ministra spraw zagranicznych, którzy wraz z Prezydentem powinni wspólnie

ustalać i realizować najważniejsze kwestie polityki zagranicznej”[723]. Taka publiczna dyskusja nie służy interesowi państwa ani należytej współpracy pomiędzy oboma członami władzy wykonawczej.

5 ZAKOŃCZENIE

Mimo, że obaj Prezydenci mają podobne uprawnienia to osadzenie ich w różnych modelkach władzy przynosi różnice w zakresie ich realizacji. Kiedy przyjmiemy, że w Polsce obowiązuje system bardziej semiprezydencki a na Słowacji parlamentarny, zrozumiemy skąd biorą się te różnice. W Polsce prezydent traktowany jest jako ośrodek władzy politycznej bardzo często występujący w czasach kohabitacji jako instytucja opozycji względem większości parlamentarnej. Spór pomiędzy nimi dotyczy również tak delikatnego zakresu jakim jest obszar polityki zagranicznej. Niestety w przeszłości istniała „awantura o krzesło” co do reprezentacji Polski na szczytach Unii Europejskiej[724]. Nie pomogło rozstrzygnąć tego problemu nawet wskazane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Skutkiem tego problem ten wraca niczym bumerang. Obecnie osią sporu pomiędzy organami, które zgodnie z Konstytucją powinny współpracować z a nie rywalizować jest postawa względem władz Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (USA).

W przypadku Republiki Słowackiej sprawa jest prostsza. Tutaj samo rozporządzenie Prezydenta Schustera, którego moc podtrzymywana jest przez kolejne osoby sprawujące ten urząd pozwalające scedować pewne rzeczy na rząd umożliwia sprawne podejmowanie decyzji. Nie ma też aż takich wyraźnych rozbieżności w zakresie polityki zagranicznej. Tym bardziej, że pojawiają się głosy w literaturze słowackiej, które wprost wskazują, że pozycja głowy państwa na Słowacji jest słaba. „Tak zwana słaba pozycja Prezydenta jest typowa dla parlamentarnej formy rządów i co w ostatecznym rozrachunku z niej wynika i z nią jest związana”[725].

Bibliografia:

- BANASYAK, B.: *Egzekutywa w Polsce — stan obecny i uwagi de lege fundamentali ferenda* [w;] Przegląd Sejmowy 3/2006
- BANASZAK, B.:*Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008

[723] Za: https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/andrzej-duda/aktualnosci/biuro-polityki-miedzynarodowej/kompetencje-prezydenta-rp (dostęp z dnia 1.02.2026 r.)
[724] Szerzej o tym np. https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artykul/piec;lat;w;unii;-;narastajacy;spor;o;krzesla,136,0,447368.html (dostęp z dnia 1.02.2026 r.)
[725] J. Chovanec, I. Palúš, *Lexikón ústavného práva,* Bratislava 2004, s. 106.

- BANASZAK, B.: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012
- BOC, K.: *Rozdział V. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w;] J. Boć (red.) *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz Komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998
- A. Chorążyczewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008
- CHOVANEC, J.: *Ústavné právo a Ústava Slovenskej republiky*, Martin 2021
- CHOVANEC, J. – PALÚŠ, I.: *Lexikón ústavného práva,* Bratislava 2004
- ChMAJ, M.: *Komentarz do Konstytucji RP art. 131, 132, 133*, Warszawa 2023
- CHMIELEWSKI, G.: *Sprawozdanie o stanie Republiki Słowackiej i ważnych sprawach politycznych jako kompetencja Prezydenta Republiki Słowackiej* [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Regionalne systemy ochrony praw człowieka 70 lat po proklamowaniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Osiągnięcia- bariery- nowe wyzwania i rozwiązania*, Toruń 2019
- CHMIELEWSKI, G.: *System konstytucyjny Słowacji*, Warszawa 2014,
- CIBULKA, Ľ: *Ústavné právo (ústavný systém Slovenskej republiky),* Bratislava 2014
- ČIČ, M. a kol.: *Komentár k ústave Slovenskej republiky*, Bratislava 2012
- DRGONEC, J. : *Ústava Slovenskej republiky,* Bratislava 2019
- DRGONEC, J.: *Ústavné právo procesné*, Bratislava 2017
- B. Dziemidok- Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003
- GARLICKI, L.: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018
- GIBA, M.: *Ústavné právo*, Bratislava 2019
- M. KRAWCZYK, M.: *Zakres kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 4/2024
- KRESÁK, P.: *Forma vlády v Slovenskej republike*, [w:] V. Šimiček (red.) *Aktuálni problémy parlamentarismu*, Brno 1996
- D. Krošlák (red.), *Ústavné právo*, Bratislava 2016
- MASTERNAK, M. – KUBIAK, A. – PREISNER, A.: *Realizacja konstytucyjnego podziału kompetencji organów państwa w stosunkach zewnętrznych* [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006
- PROCHÁZKA, R.: *Rozhádzaná republika: 25 rokov slovenského ústavného neporiadku,* Bratislava 2018

- SARNECKI, P.: *Artykuł 133 uw. 2* [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2016
- SARNECKI, P.: *Omówienie art. 133* [w:] L. Gardocki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009
- SKOTNICKI, K.: *Republika Słowacka* [w:] W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawcza*, Łódź 1996
- SVÁK, J. – CIBULKA, Ľ : *Ústavné právo Slovenskej republiky: Osobitná časť*, Bratislava 2013
- SZCZUROWSKI, B., *art. 133* [w;] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. t. II*, Warszawa 2016
- ŚLIWONIK, Sz.: *Prowadzenie polityki zagranicznej przez organy władzy wykonawczej w świetle konstytucji Rzeczypospolitej* Polskiej [w;] *Studia z zakresu nauka prawnoustrojowych. Miscellanea* 2022, Tom XII
- TOTHOVÁ, M.: *Hlava štátu v systéme deľby moci, Košice*, 2015

Orzecznictwo

- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 roku (Kpt 2/08)

Źródła internetowe

- https://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artykul/piec;lat;w;unii;-;narastajacy;spor;o;krzesla,136,0,447368.html (dostęp z dnia 1.02.2026 r.),
- https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/andrzej-duda/aktualnosci/biuro-polityki-miedzynarodowej/kompetencje-prezydenta-rp (dostęp z dnia 1.02.2026 r.)

Dane kontaktowe:

dr Grzegorz Chmielewski
grzegorz.chmielewski@pans.nysa.pl
ORCID: 0000-0001-8492-5665
Państwowa Akademia Nauk Stosowanych
Wydział Nauk Społecznych
Ul. Armii Krajowej 21
48-300 Nysa (Polska)

POLEMIKA O PREJUDICIÁLNOM KONANÍ

JUDr. Darina Kmecová, PhD.

Univerzita Pavla Jozef Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstract: This paper analyses the reasoning of a decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic in which the Court dismissed a motion to initiate proceedings under Article 125(1)(a) of the Constitution of the Slovak Republic concerning the constitutionality of Section 11(4) of the Consumer Credit Act in relation to the Constitution and the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The paper focuses on the recommendation addressed by the Constitutional Court to the applicant, contained in the reasoning of the decision, to submit a request for a preliminary ruling to the Court of Justice of the European Union in the event of doubts as to the compatibility of the contested national legislation with EU law. The author examines the relevance of this recommendation and assesses the potential prospects of success of proceedings before the Court of Justice, should such proceedings be initiated, in light of the Court's case-law on preliminary ruling and on consumer protection.

Abstrakt: Príspevok analyzuje odôvodnenie jedného z rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky, v ktorom odmietol návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 11 ods. 4 zákona o spotrebiteľských úveroch s Ústavou a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Pozornosť upriamuje na odporúčanie Ústavného súdu dané navrhovateľovi v odôvodnení rozhodnutia – v prípade pochybností o súlade napádanej právnej úpravy s právom EÚ obrátiť sa s prejudiciálnou otázkou na Súdny dvor. Autorka tohto príspevku polemizuje o relevantnosti daného odporúčania Ústavného súdu a o možnom výsledku konania na Súdnom dvore (ak by také iniciované bolo), s ohľadom na judikatúru Súdneho dvora v oblasti prejudiciálneho konania a osobitne v oblasti ochrany spotrebiteľa.

Keywords: Constitutional Court, consumer protection, preliminary ruling, European law

Kľúčové slová: Ústavný súd, ochrana spotrebiteľa, prejudiciálna otázka, európske právo

1 ÚVOD

O účinkoch derogačných nálezov Ústavného súdu SR (ďalej aj ako „ÚS“) v konaniach iniciovaných všeobecnými súdmi sa v odborných kruhoch vedie diskusia dlhodobo.[1] V zmysle čl. 144 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej aj ako „Ústava“) *„Ak sa súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prejednávanej veci, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 alebo zákonu, konanie preruší a podá návrh na začatie konania na základe čl. 125 ods. 1. Právny názor ústavného súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre súd záväzný.“* Názory na to, či takýto nález má alebo nemá účinky *ex tunc* sa rôznia. Napríklad prof. Ľalík vo svojom príspevku[2] podrobil kritike rozhodovaciu prax Ústavného súdu SR so záverom, že *„nová judikatúra ohľadom prejudiciality trpí na viaceré teoretické a komparatívne nedostatky. Asi najzávažnejším je nezobratie do úvahy skutočnosti, že každý derogačný nález ústavného súdu vždy vyvoláva časové účinky retroaktívne (na prebiehajúce konania) ako aj prospektívne (pro futuro). Časové účinky derogačného nálezu v prípade návrhu všeobecného súdu v režime čl. 144 ods. 2 ústavy majú retroaktívny účinok na konanie, ktoré potrebu ústavného prieskumu vyvolalo.“* S obdobným názorom sa stretávame aj u iných autorov, napríklad u doktora Majerčáka, ktorý konštatoval, že *„účinky derogačného nálezu ústavného súdu o nesúlade právnych predpisov sú od počiatku. Právny predpis sa nestal neústavným dňom vyhlásenia nálezu, ale neústavným bol od počiatku. Rozhodnutie ústavného súdu je iba deklaratórne a nie konštitutívne.“*[3]

Ústavný súd v konaniach začatých podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy, odkazujúc okrem iného na princíp právnej istoty a legitímnych očakávaní, v rade rozhodnutí za sebou nepriznával derogačným nálezom retroaktívne účinky. Táto rozhodovacia línia do istej miery diskvalifikuje aktivitu všeobecných súdov, ktoré sa na Ústavný súd obracajú s požiadavkou o posúdenie súladu všeobecne záväzného právneho predpisu nižšej právnej sily s Ústavou v konkrétnej prejednávanej veci. Je zrejmé, že týmto postupom všeobecný súd realizuje nie len svoju

[1] Tejto problematike bol v značnej miere venovaný XIII. ročník ústavných dní a výstupy z neho môžeme nájsť v OROSZ, L. – KARAFOVÁ, S. – MAKATUROVÁ, M. (eds.): *Konanie o súlade právnych predpisov – návrhové oprávnenie a účinky rozhodnutí ústavného súdu - XIII. ústavné dni.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2025. 314 s.

[2] Porovnaj ĽALÍK, T.: *Účinky derogačného nálezu ústavného súdu v konaní podľa čl. 144 ods. 2 ústavy: retroaktivita alebo prospektivita?* IN: OROSZ, L. – KARAFOVÁ, S. – MAKATUROVÁ, M. (eds.): Konanie o súlade právnych predpisov – návrhové oprávnenie a účinky rozhodnutí ústavného súdu - XIII. ústavné dni. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2025. s. 102.

[3] Porovnaj MAJERČÁK, T.: *Účinky derogačného nálezu ústavného súdu Slovenskej republiky v konaní o súlade právnych predpisov.* IN: OROSZ, L. – HORŇÁKOVÁ, D. – MAJERČÁK, T. (eds.): Súdna a iná právna ochrana politických práv - XII. ústavné dni. Košice: Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2024. s. 286.

právomoc, ale aj povinnosť (podľa čl. 144 ods. 2 Ústavy *„Ak sa súd domnieva ... konanie preruší a podá návrh na začatie konania na základe čl. 125 ods. 1“*)[4], očakávajúc usmernenie ohľadom spochybnenej ústavnosti právneho predpisu, ktorým by sa mal riadiť (okrem iného) aj v konkrétnej prejednávanej veci, ktorá ho primárne viedla k postupu podľa čl. 144 ods. 2 Ústavy. O to nevyhovujúcejším je preň odmietnutie návrhu so záverom, že prípadná derogácia by nemala žiadne účinky vo veci samej, čo sa v kontexte druhej vety čl. 144 ods. 2 Ústavy (*„Právny názor ústavného súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre súd záväzný.“*)[5] javí prinajmenšom ako mätúce. Takýto záver prijal Ústavný súd aj v rozhodnutí PL. ÚS 5/2025-40 zo dňa 26. februára 2025 (ďalej aj ako „Uznesenie“). Cieľom tohto príspevku nie je skúmať správnosť či nesprávnosť rozhodnutia Ústavného súdu, ale bližšie posúdiť odporúčanie Ústavného súdu vyjadrené v závere uvedeného Uznesenia (bod 33), keď upozornil vnútroštátny súd na možnosť overiť si prípadný nesúlad slovenskej právnej úpravy s právom EÚ iniciovaním prejudiciálneho konania pred Súdnym dvorom v zmysle čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ.

2 K MERITU VECI

Navrhovateľom vo veci PL. ÚS 5/2025 bol Okresný súd Prešov (ďalej aj ako „okresný súd“). Návrhom na začatie konania doručeným Ústavnému súdu dňa 14. novembra 2025 inicioval konanie o súlade § 11 ods. 4 zákona č. 129/2010 Z. z. o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, s čl. 1 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a čl. 47 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.[6] Predmetom prejednávanej

---

[4] Podľa DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax.* 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019. s. 1713. *„Všeobecný súd sa v tomto prípade nemôže skryť za domnienku súladu všeobecne záväzného právneho predpisu s Ústavou, ktorá determinuje interpretáciu a aplikáciu práva v Slovenskej republike. Všeobecný súd je povinný interpretovať a aplikovať predmetný prameň práva podľa príkazu čl. 152 ods. 4 Ústavy, teda tak, aby bol v súlade s Ústavou. Ústavný príkaz splní iba ak bude mať istotu o ústavnosti daného všeobecne záväzného právneho predpisu a tú súdu môže poskytnúť iba Ústavný súd ako jediný oprávnený vykladač Ústavy.“*

[5] Porovnateľne tiež § 193 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok: *„Súd je viazaný rozhodnutím ústavného súdu o tom, či určitý právny predpis nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavným zákonom alebo medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná. Súd je tiež viazaný rozhodnutím ústavného súdu alebo Európskeho súdu pre ľudské práva, ktoré sa týkajú základných ľudských práv a slobôd. Ďalej je súd viazaný rozhodnutím príslušných orgánov o tom, že bol spáchaný trestný čin, priestupok alebo iný správny delikt postihnuteľný podľa osobitného predpisu, a o tom, kto ich spáchal, ako aj rozhodnutím o osobnom stave, vzniku alebo zániku spoločnosti.“*

[6] Pre ilustráciu, ustanovenia, na ktoré vo svojom návrhu okresný súd Prešov odkazuje, uvádzajú:
§ 11 ods. 4) zákona č. 129/2010 Z. z. o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov: *„Spotrebiteľ sa môže pred súdom domáhať určenia neplatnosti zmluvy o spotrebiteľskom úvere alebo určenia bezúročnosti a bezpoplatkovosti poskytnutého spotrebiteľského úveru žalobou.18ba)“* [Pozn. 18ba) odkazuje na § 137 ods. c) a d) Civilného sporového poriadku.]

veci bolo určenie, že úver poskytnutý spotrebiteľke na základe zmluvy o poskytnutí pôžičky je bezúročný a bez poplatkov, a že v žalobe špecifikované podmienky tejto zmluvy sú neprijateľnými zmluvnými podmienkami v zmysle § 53 ods. 1 zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov.[7] Žalobný návrh bol odôvodnený absenciou zákonom vyžadovaných údajov pre tento typ spotrebiteľského úveru.[8] Spotrebiteľka argumentáciu smerom k procesnej aktivite v tejto otázke oprela o ustanovenie § 11 ods. 4 zákona č. 129/2010 Z. z.

Podstatou námietky okresného súdu v návrhu adresovanom Ústavnému súdu bolo spochybnenie ústavnosti právnej úpravy § 11ods. 4 zákona č. 129/2010 Z.z. v zmysle ktorého spotrebiteľ je oprávnený domáhať sa určenia neplatnosti eventuálne bezúročnosti a bezpoplatkovosti spotrebiteľského úveru bez potreby preukazovania naliehavého právneho záujmu. Zákon č. 129/2010 Z. z. je jedným z osobitných právnych predpisom na ktorý odkazuje § 137 ods. c) a d) Civilného sporového poriadku. Okresný súd namietal *„jednostranné posilnenie jednej strany sporu“* ako aj *„nesplnenie požiadavky nevyhnutnosti a potrebnosti*“ takej žaloby. Argumentoval, že cieľ sledovaný napádanou právnou úpravou (a to ochrana spotrebiteľa), je zabezpečovaný prijatím a objektívnym pôsobením už samotnej hmotnoprávnej úpravy ochrany spotrebiteľa a skôr prijatými procesnými garanciami vo všeobecnej ako aj osobitnej právnej úprave spotrebiteľského práva. Okresný súd prezentoval názor, že slabší subjekt sa má chrániť len do tej miery, kým sa nedosiahne funkčná procesná rovnosť.[9] Keďže prijatie právnej úpravy reagujúcej na posilnenie postavenia spotrebiteľa vo vnútroštátnej rovine

---

§ 137 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok: *„Žalobou možno požadovať, aby sa rozhodlo najmä ods. c) o určení, či tu právo je alebo nie je, ak je na tom naliehavý právny záujem; naliehavý právny záujem nie je potrebné preukazovať, ak vyplýva z osobitného predpisu, alebo ods. d) určení právnej skutočnosti, ak to vyplýva z osobitného predpisu.“*

čl. 1 ods. 1 Ústavy SR: *„Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.“*

čl. 46 ods. 1 Ústavy SR: *„Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.“*

čl. 46 ods. 2 Ústavy SR: *„Každý má právo na právnu pomoc v konaní pred súdmi, inými štátnymi orgánmi alebo orgánmi verejnej správy od začiatku konania, a to za podmienok ustanovených zákonom.“*

čl. 47 ods. 3 Ústavy SR: *„Všetci účastníci sú si v konaní podľa odseku 2 rovní.“*

čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: *„Každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by vzhľadom na osobitné okolnosti mohla byť verejnosť konania na ujmu záujmom spravodlivosti.“*

[7] Porovnaj bod 2 Uznesenia PL. ÚS 5/2025-40 zo dňa 26. februára 2025.

[8] Porovnaj bod 3 Uznesenia PL. ÚS 5/2025-40 zo dňa 26. februára 2025.

[9] Porovnaj bod 14 Uznesenia PL. ÚS 5/2025-40 zo dňa 26. februára 2025.

je odrazom záväzku členského štátu vyjadrenom v práve európskej únie, ktorej je členom, okresný súd sa vo svojom návrhu dotkol aj tejto oblasti. Vyjadril názor, že derogácia namietanej právnej úpravy by neodporovala právu EÚ, práve naopak, bola by s ním v súlade, čím naznačil, že tomu tak za súčasnej situácie nie je.[10]

Ústavný súd odmietol návrh okresného súdu s nasledovným odôvodnením, že *„predmetná okolnosť (absencia retroaktivity) je určujúca vo vzťahu k prejudicialite, teda využiteľnosti navrhovateľom požadovaného nálezu ústavného súdu pri rozhodnutí vo veci samej (po pokračovaní v prerušenom konaní). Ide o podmienku podania návrhu na konanie o súlade právnych predpisov všeobecným súdom podľa čl. 144 ods. 2 ústavy [obmedzujúcu všeobecne formulované oprávnenie podľa čl. 130 ods. 1 písm. d) ústavy], tak ako ju stabilne vo svojej rozhodovacej činnosti chápe ústavný súd. Ak nemožno konštatovať popísanú konkrétnu aplikačnú využiteľnosť, nie je všeobecný súd oprávnenou osobou na podanie návrhu na konanie o súlade právnych predpisov.“*[11]

3 K ODPORÚČANIU ÚSTAVNÉHO SÚDU OBRÁTIŤ SA NA SÚDNY DVOR EÚ

V bode 33 Uznesenia Ústavný súd konštatoval: *„Nad rámec posúdenia prípustnosti návrhu okresného súdu na začatie konania o súlade právnych predpisov ústavný súd dodáva, že* ***v prípade, ak je okresný súd toho názoru, že napadnuté legislatívne ustanovenie odporuje právu EÚ (ako to vyplýva z popisu obsiahnutého v bode 13 odôvodnenia tohto uznesenia), z povahy práva EÚ vyplýva, že v prípade nemožnosti vyložiť vnútroštátnu právnu úpravu v súlade s požiadavkami práva EÚ zásada prednosti práva EÚ vyžaduje, aby vnútroštátny súd, ktorý je v rámci svojej právomoci poverený uplatňovať ustanovenia práva EÚ, zabezpečil plný účinok požiadaviek tohto práva v prípade, o ktorom rozhoduje*** *(pozri napr. PL. ÚS 3/09, PL. ÚS 17/2022). Tento záver platí pre aplikáciu právne záväzných aktov EÚ s priamym účinkom (v prípade implementačnej vnútroštátnej úpravy sa použije jej eurokonformný výklad zodpovedajúci transponovanému právne záväznému aktu EÚ, nie však výklad contra legem). V rozsudku vo veci Simmenthal (rozsudok z 9. marca 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, bod 24) Súdny dvor Európskych spoločenstiev (teraz Súdny dvor, pozn.) uviedol, že vnútroštátny súd, ktorý v rámci svojej právomoci aplikuje ustanovenia práva Spoločenstva (teraz EÚ, pozn.), je povinný zabezpečiť plný účinok týchto noriem a z vlastnej úradnej moci neuplatní každé vnútroštátne ustanovenie, hoci by išlo o neskoršie ustanovenie, ktoré je v rozpore s právom*

[10] Porovnaj bod 17 Uznesenia PL. ÚS 5/2025-40 zo dňa 26. februára 2025.
[11] Porovnaj bod 31 Uznesenia PL. ÚS 5/2025-40 zo dňa 26. februára 2025.

Spoločenstva (teraz EÚ, pozn.), bez toho, aby musel najprv žiadať alebo čakať na jeho zrušenie legislatívnou cestou alebo iným ústavným postupom. K takýmto „ústavným postupom" možno priradiť aj konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 3/09, PL. ÚS 17/2022). Vychádzajúc zo zásady prednosti práva EÚ, všetky orgány verejnej moci, t. j. nielen všeobecné súdy, sú povinné z úradnej moci neuplatniť vnútroštátne právo, ktoré podľa ich názoru odporuje právu EÚ, pričom ***všeobecné súdy majú navyše možnosť overiť si takýto právny názor predložením prejudiciálnej otázky týkajúcej sa výkladu práva EÚ Súdnemu dvoru v zmysle čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ.*** *"*[12]

Právna úprava prejudiciálneho konania pred Súdnym dvorom je na úrovni práva Európskej únie upravená v ustanovení čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej aj ako „ZFEU"), ktorý má ako prameň primárneho práva priamy účinok. Vo vnútroštátnom práve Slovenskej republiky môžeme východisko pre úpravu predbežných otázok hľadať v čl. 7 Ústavy Slovenskej republiky, v § 162 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok (ďalej aj ako „CSP"), v § 128 zákona č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok, v § 100 a § 187 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok a prípadne v § 7 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok a nadväzujúce ustanovenia (najmä § 244 a § 318 Trestného poriadku). Prejudiciálne konanie je jednou z hlavných foriem kooperácie medzi Súdnym dvorom EÚ a medzi národnými súdmi. Je jedným z nástrojov slúžiacim k zjednoteniu aplikácie práva EÚ v jej členských štátoch. Podľa čl. 267 ZFEU má Súdny dvor právomoc rozhodovať o prejudiciálnych otázkach, ktoré sa týkajú výkladu zmlúv (pričom tu sa majú na mysli aj ďalšie pramene primárneho práva Únie, čiže všetky zakladajúce zmluvy, protokoly, vyhlásenia a pod.)[13] a o tých, ktoré sa týkajú platnosti a výkladu aktov inštitúcií, orgánov alebo úradov alebo agentúr Únie. Niektorí autori považujú za vhodnejšie členenie prejudiciálnych otázok na

---

[12] Podobné odporúčanie dal Ústavný súd aj v iných konaniach. Napríklad v Náleze vydanom pod sp. zn. PL. ÚS 17/2022 uviedol, že *„V prípade pochybností sa navrhovateľ môže podľa čl. 267 ZFEÚ obrátiť na Súdny dvor v rámci konania o tzv. prejudiciálnej otázke. Práve Súdny dvor má totiž výlučnú právomoc poskytnúť konečný výklad práva EÚ (napr. rozsudok z 2. 9. 2021, Moldavská republika, C-741/19, EU:C:2021:655, bod 45). Účinnú pomoc súdu členského štátu teda v takom prípade poskytuje Súdny dvor, a nie ústavný súd."* a v Náleze PL. ÚS 3/2009 *„vychádzajúc zo zásady prednosti práva Európskej únie všetky orgány verejnej moci, t. j. nielen všeobecné súdy, sú povinné z úradnej moci nepoužiť vnútroštátne právo, ktoré podľa ich názoru odporuje právu Európskej únie, pričom všeobecné súdy majú navyše možnosť overiť si takýto právny názor predložením prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ. Z toho vyplýva, že do rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade napadnutého právneho predpisu (alebo odloženia jeho účinnosti podľa čl. 125 ods. 2 ústavy), jeho časti alebo jednotlivého ustanovenia sú všeobecné súdy, ako aj iné orgány verejnej moci povinné vylúčiť použitie takého vnútroštátneho práva ex offo a po rozhodnutí ústavného súdu o ich nesúlade s ústavou alebo ústavným zákonom je odstránený jeho nesúlad nielen s ústavou alebo ústavným zákonom, ale aj možný nesúlad napadnutého vnútroštátneho práva s právom Európskej únie."*

[13] Porovnaj JEŽOVÁ, D.: *Prejudiciálne konanie pred Súdnym dvorom EÚ.* 1. vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, 2013. s. 31. alebo KARAS, V. - KRÁLIK, A.: *Právo Európskej únie.* Praha: C. H. Beck, 2012. s. 214.

tie, ktoré sa týkajú výkladu primárneho a sekundárneho práva EÚ a otázky týkajúce sa platnosti („len“) sekundárneho práva EÚ, nakoľko Súdny dvor nemá oprávnenie rozhodovať o platnosti zakladajúcich zmlúv.[14] Ak sa otázka položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom a tento súdny orgán usúdi, že rozhodnutie o nej je nevyhnutné pre vydanie rozhodnutia, v zmysle čl. 267 ods. 2 ZFEU **môže sa obrátiť** na Súdny dvor Európskej únie, aby o nej rozhodol (fakultatívna aktívna legitimácia). Ak takáto otázka vystane v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom, proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva, je tento súdny orgán v zmysle čl. 267 ods. 3 ZFEU **povinný** obrátiť sa na Súdny dvor Európskej únie (obligatórna aktívna legitimácia).[15]

Aj keď článok 267 ods. 3 ZFEU neustanovuje žiadnu konkrétnu výnimku z povinnosti položiť Súdnemu dvoru EÚ prejudiciálnu otázku, Súdny dvor tieto osvetlil prostredníctvom judikatúry. Zúžil povinnosť všeobecných súdov iniciovať prejudiciálne konanie prostredníctvom troch výnimiek: a) ak by odpoveď na prejudiciálnu otázku nemala žiadny význam pre vytvorenie právneho základu na rozhodnutie vo veci samej, b) ak ide o otázku, ktorá bola v skutkovo a právne podobnom prípade vyriešená Súdnym dvorom, alebo jej vyriešenie je možné vyvodiť z doterajšej judikatúry (princíp *„acte éclairé“*), c) ak je výklad práva Európskej únie taký jasný, že nevznikajú žiadne rozumné pochybnosti o výsledku (princíp *„acte clair“*).[16] Rozhodujúcimi v tejto otázke boli napríklad rozsudok Súdneho dvora z 27. marca 1963 v spojených veciach 28 až 30/62 - *Da costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV proti Administration fiscale néerlandaise*, rozsudok Súdneho dvora zo 6. októbra 1982 vo veci 283/81 - *Srl CILFIT a lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanitá*, rozsudok Súdneho dvora EÚ z 9. septembra 2015 vo veci C-160/14 - *João Filipe Ferreira da Silva e Brito a i./Estado português*, ako aj Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) zo 6. októbra 2021 vo veci C-561/19 - *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi a Catania Multiservizi.*

Osobitne vo veci *CILFIT* Súdny dvor pripustil, že výnimka z povinnosti položiť Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku prichádza do úvahy nielen v prípade identických otázok, ktoré už boli predmetom rozhodnutia v obdobnej veci, ale rovnaký účinok má aj ustálená judikatúra

[14] Porovnaj napríklad PATAKYOVÁ, M. T.: *Konania pred Súdnym dvorom Európskej únie.* 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2020. s. 73.
[15] Porovnaj čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ.
[16] Porovnaj Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) zo 6. októbra 2021 vo veci C-561/19, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi a Catania Multiservizi.* Porovnaj tiež napríklad TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kolektív: *Právo Evropské unie.* I. vydání. Praha: Leges, 2013. s. 398, alebo v judikatúre Ústavného súdu SR napríklad II. ÚS 481/2024 zo dňa 11. decembra 2024, I. ÚS 673/2025 zo dňa 20. novembra 2025, II. ÚS 648/2025 zo dňa 13. novembra 2025.

Súdneho dvora, ktorá rieši sporný právny problém, a to bez ohľadu na povahu konania, ktoré viedlo k tomuto rozhodnutiu, a aj bez úplnej zhodnosti sporných otázok.[17] Súdny dvor ďalej v tejto veci konštatoval, že výnimka z upustenia od obligatórneho prejudiciálneho konania prichádza do úvahy aj vtedy, ak sa správne uplatňovanie práva Spoločenstva (pozn. dnes ako Európska únia) javí také jednoznačné, že nepripúšťa nijaké rozumné pochybnosti o spôsobe riešenia spornej otázky. Súd poslednej inštancie sa však musí presvedčiť, že sú splnené aj ďalšie podmienky odzrkadľujúce skutočnosť, že právo Spoločenstva sa dotýka každého členského štátu. Súdny dvor ďalej konštatoval, že z uvedeného dôvodu vnútroštátny súd musí pri vyhodnocovaní danej situácie skúmať, či táto jednoznačnosť uplatňovania práva Spoločenstva sa bude rovnako javiť aj súdom ostatných členských štátov ako aj Súdnemu dvoru, s prihliadnutím na to, že texty práva Spoločenstva sú vypracované vo viacerých jazykoch, právo Spoločenstva disponuje vlastnou terminológiou (t.j. právne pojmy nemusia mať nutne rovnaký obsah v práve Spoločenstva a v práve jednotlivých členských štátoch).[18] Z pohľadu fakultatívneho prejudiciálneho konania napríklad v rozhodnutí C-166/73 (*Rheinmühlen-Düsseldorf*) Súdny dvor objasnil, že právomoc vnútroštátneho sudcu obrátiť sa na Súdny dvor, buď z vlastného návrhu alebo na žiadosť strán, s otázkami týkajúcimi sa výkladu alebo platnosti ustanovení práva Spoločenstva v prebiehajúcom konaní je veľmi široká, preto nemôže byť odobratá pravidlom vnútroštátneho práva, podľa ktorého je sudca viazaný v právnych otázkach rozhodnutiami nadriadených súdov.[19] Vo veci C-210/06 (*Cartesio Oktató és Szolgáltató Bt*) Súdny dvor osvetlil, *„že právomoc nariadiť podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorú toto ustanovenie Zmluvy zveruje všetkým vnútroštátnym súdom, nemôže byť spochybnená uplatnením takých pravidiel vnútroštátneho práva, ktoré umožňujú súdnemu orgánu v odvolacom konaní zmeniť rozhodnutie nariaďujúce podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor, zrušiť tento návrh a nariadiť súdnemu orgánu, ktorý uvedené rozhodnutie vydal, aby pokračoval v prerušenom vnútroštátnom konaní“.*[20]

Ako je zrejmé z uznesenia ÚS vo veci, ktorej sa venujeme v tomto príspevku, sa nejdená o situáciu obligatórnej aktívnej legitimácie na podanie prejudiciálnej otázky (v prvom rade nejde o súd, proti rozhodnutiu ktorého nie je prípustný opravný prostriedok podľa slovenskej

[17] Porovnaj bod 13 a 14 rozsudku Súdneho dvora zo 6. októbra 1982 vo veci 283/81, *Srl CILFIT a lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanitá.*
[18] Porovnaj bod 16 – 21 rozsudku Súdneho dvora zo 6. októbra 1982 vo veci 283/81, *Srl CILFIT a lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanitá.*
[19] Porovnaj str. 38 rozsudku Súdneho dvora zo 16. januára 1974 vo veci C-166/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel.*
[20] Porovnaj bod 3 výroku rozsudku Súdneho dvora z 16. decembra 2008 vo veci C-210/06, *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*.

právnej úpravy). Do úvahy preto prichádza možnosť fakultatívneho prejudiciálneho konania. K tej vnútroštátny súdny orgán môže pristúpiť len za splnenia podmienok, vyplývajúcich jednak z čl. 267 ZFEU, z § 162 Civilného sporového poriadku a v neposlednom rade s ohľadom na judikatúru Súdneho dvora EÚ, ktorá najviac osvetľuje samotné prejudiciálne konanie a mieru diskrečnej právomoci vnútroštátneho súdu. Z dikcie čl. 267 ods. 2 ZFEU, vo vzťahu k fakultatívnemu prejudiciálnemu konaniu, vyplývajú najmä tieto podmienky: a) prejudiciálna otázka musí byť položená v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom, b) tento súdny orgán usúdi, že rozhodnutie o nej je **nevyhnutné** pre vydanie rozhodnutia vo veci samej. Zároveň by malo ísť o otázku, ktorá ešte nebola posúdená Súdnym dvorom EÚ, aby rozhodnutie Súdneho dvora nezostalo len v rovine odôvodneného uznesenia. Súdny dvor nemá právomoc vykladať vnútroštátne právo, preto aj samotná predbežná otázka musí byť položená tak, aby cieľom bol výklad práva únie, nie výklad vnútroštátneho práva. Úlohou Súdneho dvora totiž nie je hodnotiť vnútroštátnu úpravu, ale poskytnúť výklad legislatívy Európskej únie, s ktorou má byť právna norma členského štátu v súlade.[21] Vnútroštátny súd by mal zároveň zvážiť ďalšie faktory slúžiace k posúdeniu nevyhnutnosti iniciovania prejudiciálneho konania: *„Medzi právne determinanty, nepochybne, patrí znalosť konštantnej judikatúry Súdneho dvora EÚ a elementárna orientácia v systéme úniového práva, schopnosť formulácie predbežnej otázky tak, aby nebola odmietnutá, a tým sa konanie zbytočne nepredlžovalo, schopnosť odhadnúť procesné štádium, v ktorom je najvhodnejšie konanie prerušiť z hľadiska dôkaznej a skutkovej situácie, atď. Metaprávne determinanty spočívajú najmä v skutočnosti, že samotné prejudiciálne konanie pred Súdnym dvorom EÚ predĺži vnútroštátne konanie aj až o niekoľko rokov.“*[22]

Keďže samotná právna úprava v čl. 267 ZFEU je pomerne strohá, hranice prejudiciálneho konania možno vyčítať najmä z dnes pomerne bohatej judikatúry Súdneho dvora EÚ.[23] Preto by vnútroštátny súd mal byť dostatočne znalý judikatúry Súdneho dvora a k položeniu prejudiciálnej otázky pristúpiť len ak v judikatúre na ňu už nenašiel odpoveď. Odklon od

[21] Porovnaj SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M. *Súdny systém Európskej únie.* Bratislava, 2016. s. 263.
[22] Porovnaj ŠTEVČEK, M., FICOVÁ, S., BARICOVÁ, J., MESIARKINOVÁ, S., BAJÁNKOVÁ, J., TOMAŠOVIČ, M., a kolektív: *Civilný sporový poriadok.* Praha: C. H. Beck, 2016. s. 621.
[23] Poukazujeme na publikáciu JEŽOVÁ, D.: *Prejudiciálne konanie pred Súdnym dvorom EÚ.* 1. vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, 2013. s. 39. V tejto publikácii uviedla prípady, v ktorých Súdny dvor EÚ odmietol odpovedať na položené prejudiciálne otázky. Podľa Ježovej ide napríklad o nasledovné situácie: *„a) predbežná otázka sa netýka práva Európskej únie, b) predbežná otázka je príliš všeobecná alebo hypotetická, c) predbežná otázka nie je relevantná pre vyriešenie daného sporu, d) predbežná otázka nie je právneho charakteru, e) predkladajúci súd neobjasnil dostatočne skutkové alebo právne okolnosti prípadu na to, aby Súdny dvor mohol dobre porozumieť predbežnej otázke, f) neexistuje reálny spor, g) spor, ktorý bol ukončený alebo ešte nezačal, prípadne otázka bola vzatá späť predkladajúcim súdom, h) predkladajúci orgán nie je súdnym orgánom v zmysle čl. 267 ZFEU.“*

konštantnej judikatúry by aj v podmienkach vnútroštátnej rozhodovacej činnosti súdov kolidoval s princípom právnej istoty, ako aj s princípom legitímnych očakávaní. Konanie o prejudiciálnej otázke je napriek konkrétnej veci, z ktorej vyplynulo, v rovine abstraktného rozhodnutia. Individuálne okolnosti prejednávanej veci v ňom nehrajú úlohu, ktorá by mohla vytvárať predpoklad o rozdielnom rozhodnutí v porovnaní s judikatúrou Súdneho dvora v obdobných veciach. S ohľadom na vyššie uvádzané rozhodnutie napríklad vo veci *CILFIT,* ktorým sa Súdny dvor (s niektorými neskôr prijatými závermi napríklad vo veci C-561/19) riadi už viac ako štyridsať rokov, alebo vo veci *Rheinmühlen-Düsseldorf* , ktoré bolo prijaté pred viac ako tridsiatimi rokmi, na ktoré odkazuje vo svojej judikatúre dodnes, sa len potvrdzuje konštantnosť Súdneho dvora v rozhodovaní o niektorých kľúčových otázkach týkajúcich sa prejudiciálneho konania.

Vzhľadom na vyššie uvedené vracajúc sa späť k rozhodnutiu Ústavného súdu PL. ÚS 5/2025, ktoré je predmetom polemiky v tomto príspevku, je namieste položiť si otázku, či by v danej veci boli (sú) splnené podmienky na iniciovanie konania pred Súdnym dvorom EÚ, resp. či podľa známej rozhodovacej praxe Súdneho dvora EÚ by takýto návrh bol Súdnym dvorom akceptovaný.[24] Na relevantnú judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa problematiky ochrany spotrebiteľa v súvislosti s predmetným konaním upozornil aj ústavný sudca Straka v odlišnom stanovisku pripojenom k skúmanému rozhodnutiu PL. ÚS 5/2025.[25]

Okresný súd v bode 13 analyzovaného Uznesenia Ústavného súdu poukazujúc na rozhodnutie vo veci Sziber C-483/16 argumentoval najmä tým, *„že záujem žalobcu na konaní musí existovať a byť skutočný a nemôže sa týkať budúcej a hypotetickej situácie, pričom tento záujem musí vzhľadom na predmet žaloby existovať v okamihu jej podania, inak je neprípustná, a musí pretrvávať až do vyhlásenia rozhodnutia súdu, v opačnom prípade musí byť konanie zastavené. Požiadavka záujmu na konaní tým, že zabraňuje zahlteniu súdov žalobami, ktoré sú v skutočnosti určené na získanie právneho poradenstva, sleduje všeobecný záujem na riadnom výkone spravodlivosti a môže prevážiť nad osobitnými záujmami.“*; v bode 15 *„Okresný súd je toho názoru, že právo Európskej únie (ďalej aj „právo EÚ“) síce upravuje povinné obsahové náležitosti zmlúv o spotrebiteľskom úvere, o ktoré v súvislosti s požiadavkou na určenie bezúročnosti a bezpoplatkovosti spotrebiteľského úveru v prejednávanej veci ide, avšak neurčuje sankcie za ich porušenie, a túto otázku a spôsob jej riešenia ponecháva na*

[24] Samozrejme naše skúmania sú len v rovine hypotéz, nakoľko nám nie je zrejmé, či takéto konanie iniciované bolo a rovnako nevieme s istotou predvídať postup Súdneho dvora, ak by návrh na prejudiciálnu otázku podaný bol (či by bol podaný správne, odôvodnený správne, mal všetky formálne náležitosti a pod.).
[25] Porovnaj body 74 - 88 Odlišného stanoviska sudcu Petra Straku k uzneseniu č. k. PL. ÚS 5/2025-40 z 26. februára 2025.

vnútroštátnu úpravu len s tým príkazom, že ustanovené sankcie musia byť účinné, primerané a odrádzajúce. Procesné pravidlá v tejto oblasti právo EÚ ponecháva na členské štáty.“ a v bode 17 okresný súd v rámci poukazu na súladnosť derogácie napadnutej úpravy s právom EÚ zdôraznil, že *„aj z judikatúry Súdneho dvora EÚ vyplýva, že existencia záujmu na konaní predstavuje hlavnú a prvú podmienku akéhokoľvek súdneho opravného prostriedku. Požiadavka záujmu na konaní najmä tým, že zabraňuje zahlteniu súdov žalobami, ktoré sú v skutočnosti určené na získanie právneho poradenstva, sleduje všeobecný záujem na riadnom výkone spravodlivosti a môže prevážiť nad osobnými záujmami.“*

Pre účely posúdenia akceptácie potenciálnej predbežnej otázky v tejto veci možno vychádzať v prvom rade zo známej premisy. Európska únia má dlhodobo záujem precizovať právnu ochranu spotrebiteľa, ktorá neopomína minulosť a negatívnu skúsenosť z nejasnej a neúplnej legislatívy, ale zároveň reaguje na súčasné vývojové tendencie. Legislatívny rámec EÚ v oblasti ochrany spotrebiteľa sa už desiatky rokov neustále vyvíja a výrazne prispieva k integrácii jednotného trhu. Ochrana spotrebiteľa je preto jednoznačne jednou z dôležitých politík Európskej únie. Okresný súd v bode 14 Uznesenia uvádzal, že právnej úprave v § 11 ods. 4 zákona č. 129/2010 Z. z. chýbajú požadované kvality zákona, lebo *„jednostranne posilňuje jednu stranu sporu a nespĺňa požiadavky nevyhnutnosti a potrebnosti“*, pričom podľa názoru okresného súdu je ochrana spotrebiteľa zabezpečená prijatím a objektívnym pôsobením už samotnej hmotnoprávne úpravy ochrany spotrebiteľa a jeho doterajšími procesnými garanciami. Dodáva tiež, že slabší subjekt sa má chrániť len do tej miery, kým sa nedosiahne funkčná procesná rovnosť.

Výklad, ktorý k právnej norme práva EÚ podáva Súdny dvor EÚ sa stáva jej súčasťou, takáto norma už nie je „holou“ normou, ale pravidlom, ktoré je osvetlené vďaka (kvôli) výkladu, ktorý k nej Súdny dvor podal. Súdny dvor v otázke postavenie spotrebiteľa v zmluvnom vzťahu vychádza z premisy zabezpečenia nie len pomyselnej ale reálnej rovnosti spotrebiteľa a dodávateľa. Nástroje, ktoré sú prijímané na úrovni práva EÚ a na úrovni vnútroštátnych právnych úprav členských štátov majú smerovať najmä k posilneniu postavenia spotrebiteľa a výkladu v prospech spotrebiteľa. Súdny dvor nehovorí „len“ o funkčnej procesnej rovnosti, ale o skutočnej rovnosti medzi nimi. V tejto súvislosti poukazujeme napríklad na rozhodnutie Súdneho dvora vo veci C-472/20: *„51. Súdny dvor tiež rozhodol, že cieľom článku 6 ods. 1 smernice 93/13 je nahradenie formálnej rovnováhy, ktorú zmluva nastoľuje medzi právami a povinnosťami zmluvných strán, rovnováhou skutočnou, ktorá môže nastoliť rovnosť medzi týmito zmluvnými stranami (pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. marca 2012, Pereničová a Perenič, C-453/10, EU:C:2012:144, bod 28, ako aj z 3. marca 2020,*

Gómez del Moral Guasch, C-125/18, EU:C:2020:138, bod 62 a citovanú judikatúru).“ Vo veci C-600/19 konštatoval: *„ Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora vychádza systém ochrany zavedený smernicou 93/13 z myšlienky, že spotrebiteľ sa v porovnaní s predajcom alebo dodávateľom nachádza v znevýhodnenom postavení, pokiaľ ide o vyjednávaciu silu, ako aj o úroveň informovanosti (pozri najmä rozsudok z 26. januára 2017, Banco Primus, C-421/14, EU:C:2017:60, bod 40 citovanú judikatúru).“* V judikatúre Súdneho dvora nájdeme za účelom posilnenia postavenia spotrebiteľa napríklad rozhodnutie, v ktorom vyslovil, že preskúmaniu zákonnosti spotrebiteľskej zmluvy nebráni ani dlhý časový úsek od jej uzatvorenia.[26] V inom rozhodnutí konštatoval, že preskúmaniu rozhodnutia vydaného súdnym úradníkom nebráni ani jeho právoplatnosť (napríklad keď bol vydaný vo forme platobného rozkazu vyšším súdnym úradníkom).[27] V rozsudku vydaného vo veci C-485/19 Súdny dvor zároveň konštatoval, že *„Okrem toho ako uviedol generálny advokát v bodoch 87 a 89 svojich návrhov, úmysel predajcu alebo dodávateľa, ktorý využil zmluvnú podmienku považovanú za nekalú, nemá vo vzťahu k právam spotrebiteľov vyplývajúcim z ustanovení smernice 93/13 žiadny význam, a to*

[26] V tejto súvislosti možno poukázať na Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-485/19: *„1. Zásada efektivity sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje, že na žalobu podanú spotrebiteľom o vrátenie súm neoprávnene zaplatených v rámci plnenia zmluvy o úvere na základe nekalých podmienok v zmysle smernice Rady 93/13/EHS z 5. apríla 1993 o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách alebo na základe podmienok, ktoré sú v rozpore s požiadavkami smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/48/ES z 23. apríla 2008 o zmluvách o spotrebiteľskom úvere a o zrušení smernice Rady 87/102/EHS, sa vzťahuje trojročná premlčacia lehota, ktorá začína plynúť odo dňa, keď došlo k bezdôvodnému obohateniu. 2. Článok 10 ods. 2 a článok 22 ods. 1 smernice 2008/48, ako boli vyložené rozsudkom z 9. novembra 2016, Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842), sa majú uplatniť na zmluvu o úvere, ktorá bola uzatvorená pred vyhlásením uvedeného rozsudku a pred zmenou vnútroštátnej právnej úpravy vykonanou s cieľom dosiahnuť súlad s výkladom, ktorý bol v ňom prijatý.“*

[27] Súdny dvor rozsudkom C-448/17 rozhodol (bod 2 výroku): *„Smernica 93/13 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ako je právna úprava dotknutá vo veci samej, ktorá, napriek tomu, že v štádiu vydania platobného rozkazu proti spotrebiteľovi stanovuje preskúmanie nekalej povahy podmienok uvedených v zmluve uzatvorenej medzi podnikateľom a spotrebiteľom, na jednej strane priznáva právomoc vydať tento platobný rozkaz súdnemu úradníkovi, ktorý nemá postavenie sudcu, a na druhej strane stanovuje pätnásťdňovú lehotu na podanie odporu a vyžaduje, aby bol tento odpor vecne odôvodnený, za predpokladu, že takéto ex offo preskúmanie nie je stanovené v štádiu výkonu uvedeného platobného rozkazu, čo musí preveriť vnútroštátny súd.“* Zároveň Súdny dvor v bodoch 45 až 46 predmetného rozsudku uviedol, že *„... účinnú ochranu práv vyplývajúcich z tejto smernice možno zaručiť iba pod podmienkou, že vnútroštátny procesný systém upravuje v rámci konania o vydanie platobného rozkazu alebo v rámci konania o výkon platobného rozkazu ex offo preskúmanie potenciálnej nekalej povahy zmluvných podmienok uvedených v predmetnej zmluve sudcom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. februára 2016, Finanmadrid EFC, C-49/14, EU:C:2016:98, body 45 a 46). Preto v prípade, ak v štádiu výkonu platobného rozkazu nie je upravené žiadne ex offo preskúmanie potenciálne nekalej povahy podmienok obsiahnutých v dotknutej zmluve sudcom, vnútroštátna právna úprava sa musí považovať za právnu úpravu, ktorá môže narušiť účinnosť ochrany požadovanej smernicou 93/13, ak neupravuje takéto preskúmanie v štádiu vydania platobného rozkazu, alebo ak je takéto preskúmanie stanovené jedine v štádiu odporu proti vydanému platobnému rozkazu, ak existuje nezanedbateľné riziko, že dotknutý spotrebiteľ nepodá požadovaný odpor buď z dôvodu osobitne krátkej lehoty stanovenej v tejto súvislosti, alebo vzhľadom na trovy, ktoré by vznikli v dôsledku podania žaloby v porovnaní s výškou sporného dlhu, alebo z dôvodu, že vnútroštátna právna úprava nestanovuje povinnosť, aby mu boli oznámené všetky informácie potrebné na to, aby mohol určiť rozsah svojich práv (pozri analogicky rozsudky zo 14. júna 2012, Banco Español de Crédito, C-618/10, EU:C:2012:349, bod 54, a z 18. februára 2016, Finanmadrid EFC, C-49/14. EU:C:2016:98, bod 52).“.*

isté platí aj pokiaľ ide o článok 10 ods. 2 smernice 2008/48. Preto spotrebiteľ nemôže mať na účely uplatnenia svojich práv vyplývajúcich z týchto ustanovení povinnosť preukazovať úmyselnú povahu konania príslušného predajcu alebo dodávateľa. Z toho vyplýva, že možnosť predĺžiť trojročnú premlčaciu lehotu pod podmienkou, že spotrebiteľ preukáže úmysel predajcu alebo dodávateľa, ako je stanovená v § 107 ods. 2 Občianskeho zákonníka, nemôže vyvrátiť konštatovanie uvedené v predchádzajúcom bode tohto rozsudku.“ Súdny dvor v podstate povedal, že spotrebiteľ by nemal byť zaťažený preukazovaním úmyselného zavinenia dodávateľa pri koncipovaní nekalých/neprijateľných zmluvných podmienok, čo mohlo mať vplyv na aplikovanie 10 ročnej premlčacej doby a posúdenie premlčania. Uvedené by mohlo slúžiť ako paralela k oslobodeniu spotrebiteľa od povinnosti preukazovať naliehavý právny záujem na určení neplatnosti zmluvy o spotrebiteľskom úvere eventuálne bezúročnosti a bezpoplatkovosti spotrebiteľského úveru.

Ak okresný súd v podanom návrhu apeloval na zásadu ekvivalencie a zásadu efektivity, v tejto súvislosti poukazujeme napríklad na Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-321/22: *„...treba pripomenúť, že v prípade neexistencie osobitnej právnej úpravy Únie v danej oblasti patria podmienky uplatnenia ochrany spotrebiteľov stanovenej v smernici 93/13 do pôsobnosti vnútroštátneho právneho poriadku členských štátov na základe zásady ich procesnej autonómie. Tieto náležitosti však* ***nesmú byť menej priaznivé ako pravidlá upravujúce obdobné vnútroštátne konania*** *(zásada ekvivalencie) ani nesmú byť naformulované tak, aby v praxi* ***spôsobili nemožnosť alebo nadmerné sťaženie výkonu práv priznaných právnym poriadkom Únie*** *(zásada efektivity) (rozsudok z 13. júla 2023, CAJASUR Banco, C-35/22, EU:C:2023:569, bod 23 a citovaná judikatúra).“* Aj keď Súdny dvor vo veci C-351/23 uznal, že *„potreba dodržiavať zásadu efektivity nemôže zájsť až tak ďaleko, že v plnej miere nahradí úplnú nečinnosť dotknutého spotrebiteľa“*. Spotrebiteľ je podľa § 11 ods. 4 zákona č. 129/2010 Z. z. oprávnený iniciovať súdne konanie o neplatnosť zmluvy o spotrebiteľskom úvere, resp. bezúročnosť a bezpoplatkovosť spotrebiteľského úveru bez povinnosti preukazovať naliehavý právny záujem (čo predstavuje práve tú výhodu vyrovnávajúcu nerovnovážne zmluvné postavenie medzi ním a veriteľom). Toto konanie má ďalekosiahlejšie účinky ako len pre iniciatívneho spotrebiteľa (odzrkadlené najmä v preventívnej/odrádzajúcej funkcii), pričom ho nezbavuje povinnosti tvrdiť, ale tak ako v inom konaní, ktoré ako hlavnú či prejudiciálnu otázku rieši neexistenciu určitej právnej skutočnosti, je dôkazné bremeno na strane, ktorá obhajuje jeho

existenciu.[28] Ak sa ukáže, že zmluva je v súlade so zákonom, spotrebiteľ znáša ťarchu neúspechu v podobe trov konania úspešnej protistrany.

Podľa čl. 7 ods. 1 Smernice Rady 93/13/EHS z 5. apríla 1993 o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách sú členské štáty povinné zabezpečiť **primerané a účinné prostriedky[29]**, ktoré by bránili súvislému uplatňovaniu nekalých prostriedkov zo strany predajcov alebo dodávateľov. Výber prostriedkov ochrany spotrebiteľa členskými štátmi má mať za cieľ zamedziť uplatňovaniu nekalých prostriedkov. Teda primeranosť a účinnosť prostriedkov nie sú jedinými podmienkami, ale tieto majú mať aj odstrašujúci či preventívny charakter, aby primäli dodávateľov a veriteľov rešpektovať zvýšenú ochranu slabšej strany. Po vstupe Slovenskej republiky do EÚ zákonodarca dal dodávateľom a veriteľom osobitný priestor (povinnosť) na uvedenie spotrebiteľských zmlúv do súladu s novou právnou úpravou obsiahnutou v § 53 Občianskeho zákonníka: § 879f ods. 3 *„Spotrebiteľské zmluvy podľa* § 52 *uzavreté predo dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa musia dať do súladu s ustanoveniami* § 53 a 54 tohto zákona *a spotrebiteľské zmluvy o práve užívať budovu alebo jej časť v časových úsekoch aj s ustanovením § 55 ods. 1, ak ide o náležitosti zmluvy, a s ustanovením § 57 tohto zákona do troch mesiacov odo dňa nadobudnutia účinnosti tohto zákona.“* Podľa rozsiahleho počtu sporových konaní známych širokej verejnosti a ukončených v prospech spotrebiteľa za posledných 20 rokov, možno polemizovať o tom, či si práve v prípade „starších“ spotrebiteľských zmlúv dodávatelia tento záväzok splnili. Z Oznámenia Komisie — Usmernenie k výkladu a uplatňovaniu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/29/ES o nekalých obchodných praktikách podnikateľov voči spotrebiteľom na vnútornom trhu vo vzťahu k prostriedkom členských štátov vyplýva nasledovné: *„Podmienky uplatňovania prostriedkov nápravy stanovujú členské štáty a môžu zahŕňať faktory, ako je závažnosť a povaha nekalej obchodnej praktiky, škoda, ktorú utrpeli spotrebitelia, a prípadne iné relevantné okolnosti. Členské štáty takisto stanovujú podrobné účinky prostriedkov nápravy, ako napríklad to, či je výsledkom prostriedku nápravy v podobe ukončenia zmluvy* ***neplatnosť zmluvy*** *od jej uzatvorenia (s povinnosťou oboch zmluvných strán vrátiť sa do stavu pred*

[28] V zmysle Uznesenia Najvyššieho súdu SR z 31. mája 2010, sp. zn. 6 Cdo 81/2010: *„Pri posudzovaní dôkazného bremena na strane toho - ktorého účastníka treba rešpektovať tzv. negatívnu dôkaznú teóriu, t.j. pravidlo, že neexistencia (niečoho) majúca trvajúci charakter sa zásadne nepreukazuje. Na nikom totiž nemožno spravodlivo žiadať, aby preukázal reálnu neexistenciu určitej právnej skutočnosti.“*

[29] Zároveň v zmysle čl. 23 Konsolidovaného znenia Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/48/ES z 23. apríla 2008 o zmluvách o spotrebiteľskom úvere a o zrušení smernice Rady 87/102/EHS: *„Členské štáty ustanovia pravidlá o sankciách za porušenie vnútroštátnych ustanovení prijatých na základe tejto smernice a prijmú všetky potrebné opatrenia, aby zabezpečili ich vykonávanie. Ustanovené sankcie musia byť účinné, primerané a* ***odrádzajúce****.“*

uzavretím zmluvy), alebo len odstránenie jej budúcich účinkov, ak sú dodržané zásady primeranosti a účinnosti a je zabezpečený potrebný účinok smernice.“

Vo vzťahu k okresným súdom namietanej potrebe preukazovať zo strany spotrebiteľa záujem na konaní poukazujeme aj na rozhodnutie Súdneho dvora EÚ vo veci C-321/22 v ktorom konštatoval: *„Článok 7 ods. 1 smernice 93/13 v spojení so zásadou efektivity sa má vykladať v tom zmysle, že:* ***bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá tak, ako ju vykladá judikatúra, aby bolo možné vyhovieť žalobe spotrebiteľa na určenie neúčinnosti nekalej podmienky uvedenej v zmluve, uzavretej s predajcom alebo dodávateľom, vyžaduje dôkaz preukazujúci záujem na konaní****, keď sa zistí, že takýto záujem chýba, ak tento spotrebiteľ disponuje žalobou o vydanie plnenia poskytnutého bez právneho dôvodu, alebo ak sa môže odvolávať na túto neúčinnosť v rámci svojej obrany voči protinávrhu na vykonanie, ktorý voči nemu tento predajca alebo dodávateľ podal na základe tejto podmienky.“* A vo vzťahu k čl. 6 ods. 1 smernice 93/13 v spojení so zásadami efektivity, proporcionality a právnej istoty, že tento sa má vykladať v tom zmysle, že *„**nebráni tomu, aby bola zmluva o úvere, uzavretá medzi predajcom alebo dodávateľom a spotrebiteľom, vyhlásená za neplatnú** v prípade, že sa určí, že iba podmienka tejto zmluvy stanovujúca konkrétne spôsoby splácania súm dlžných v pravidelných splátkach je nekalá a že uvedená zmluva nemôže ďalej existovať bez tejto podmienky.“*

Pri skúmaní možností iniciovať prejudiciálne konanie pred Súdnym dvorom EÚ je v neposlednom rade potrebné zohľadniť časový aspekt. Ústavný sudca Peter Straka, ktorý k rozhodnutiu Ústavného súdu pripojil svoje odlišné stanovisko uviedol, že sa stotožňuje s názorom, že „*vo všeobecnosti majú pochybnosti predložené okresným súdom potenciál stať sa predmetom prejudiciálneho konania“*[30] poukázal však na skutočnosť, že skutkové okolnosti prejednávanej veci pred Okresným súdom Prešov sa viažu k obdobiu, ktoré predchádzalo obdobiu vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie. Čas, ako ukazuje judikatúra Súdneho dvora, je dôležitým aspektom, ktorý hneď v úvode môže rozhodnúť o tom, či sa danou vecou Súdny dvor bude zaoberať, alebo nie, pre nedostatok právomoci. V tejto súvislosti poukazujeme na niekoľko rozhodnutí Súdneho dvora, ktorý neodpovedal na položené prejudiciálne otázky práve z uvádzaných dôvodov:

Vo veci C-302/04 Súdny dvor uviedol: *„...je potrebné pripomenúť, že podľa návrhu na začatie konania o prejudiciálnej otázke okolnosti skutkového stavu konania vo veci samej*

[30] Porovnaj bod 76 Odlišného stanoviska sudcu Petra Straku k uzneseniu č. k. PL. ÚS 5/2025-40 z 26. februára 2025.

predchádzali pristúpeniu Maďarskej republiky k Európskej únii. … Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto: ***Za situácie, akou je situácia v konaní vo veci samej, ktorého okolnosti skutkového stavu predchádzajú pristúpeniu štátu k Európskej únii, Súdny dvor nemá právomoc na zodpovedanie prvej a druhej otázky.*** *"* Vo veci C-153/13 Súdny dvor konštatoval: *„Ako pritom uviedla Európska komisia vo svojich písomných pripomienkach, z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že má právomoc vykladať právo Únie, len pokiaľ ide o jeho uplatňovanie v členskom štáte odo dňa pristúpenia tohto štátu k Únii (pozri rozsudky Ynos, C-302/04, EU:C:2006:9, bod 36; Telefónica O2 Czech Republic, C-64/06, EU:C:2007:348, body 22 a 23; CIBA, C-96/08, EU:C:2010:185, bod 14, ako aj uznesenie Semerdžiev, C-32/10, EU:C:2011:288, bod 25). Súdny dvor už okrem toho uplatnil túto judikatúru vo vzťahu k návrhu na výklad smernice 93/13 v súvislosti so zmluvou o spotrebiteľskom úvere uzavretou pred pristúpením Slovenskej republiky (uznesenie SKP, C-433/11, EU:C:2012:702, bod 36).* ***Z toho vyplýva, že na základe článku 53 ods. 2 rokovacieho poriadku Súdny dvor zjavne nie je príslušný odpovedať na otázky, ktoré mu položil Okresný súd Bardejov.*** *"* Vo veci C-364/17: *„Z toho najmä vyplýva, že Súdny dvor nemá právomoc vykladať smernice Únie týkajúce sa DPH,* ***pokiaľ obdobie vyberania daní, o ktoré ide vo veci samej, predchádza pristúpeniu dotknutého členského štátu k Únii*** *(rozsudok z 27. júna 2018, Varna Holideis, C-364/17, EU:C:2018:500, bod 18 a citovaná judikatúra). … Súdny dvor už okrem toho rozhodol, že samotná existencia akejkoľvek skutočnosti po dni pristúpenia dotknutého členského štátu k Únii, ktorá nadväzuje na okolnosti predchádzajúce tomuto dňu a ktorá je ich dôsledkom, nepostačuje na založenie právomoci Súdneho dvora odpovedať na prejudiciálne otázky týkajúce sa výkladu smernice (rozsudok z 27. júna 2018, Varna Holideis, C-364/17, EU:C:2018:500, bod 30 a citovaná judikatúra). … Z týchto dôvodov Súdny dvor (desiata komora) rozhodol takto:* ***Súdny dvor Európskej únie nemá právomoc odpovedať na otázky, ktoré položil Kúria (Najvyšší súd, Maďarsko).*** *"*

Z vyššie uvedeného možno vyvodiť záver o nedostatku právomoci Súdneho dvora odpovedať na prejudiciálnu otázku v prípade, ak skutkové okolnosti spornej veci nastali pred vstupom členského štátu do EÚ, pričom citované rozhodnutie C-364/17 zároveň dodáva, že ani samotná existencia akejkoľvek skutočnosti po dni pristúpenia dotknutého členského štátu k Únii, ktorá nadväzuje na okolnosti predchádzajúce tomuto dňu, a ktorá je ich dôsledkom, nepostačuje na založenie právomoci Súdneho dvora odpovedať na prejudiciálne otázky. Už len tento samotný aspekt by mohol diskvalifikovať prípadné konanie o prejudiciálnej otázke iniciované okresným súdom. Ako vyplýva z bodu 2 Uznesenia Ústavného súdu PL. ÚS 5/2025,

skutkové okolnosti veci, o ktorú v danom uznesení išlo, sa týkali zmluvy o poskytnutí rýchlej pôžičky zo 6.11.2003 (t.j. viažu sa k obdobiu pred vstupom Slovenskej republiky do EÚ).

Nad rámec uvedeného si už len dovolíme poukázať na dotaz ústavného sudcu Straku k otázke určenia neplatnosti spotrebiteľskej zmluvy, ktorý v odlišnom stanovisko k rozhodnutiu Ústavného súdu v tejto veci poukázal na rozhodnutie Súdneho dvora EÚ vo veci C-600/19, kde Súdny dvor nevylúčil osobitné „určovacie konanie“ keď konštatoval: *„Článok 6 ods. 1 a článok 7 ods. 1 smernice Rady 93/13/EHS z 5. apríla 1993 o nekalých podmienkach v spotrebiteľských zmluvách sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave,... neumožňuje... spotrebiteľovi... dovolávať sa nekalej povahy týchto podmienok... v neskoršom určovacom konaní...“* zároveň pritom doplnil, že *„Išlo o prípad zmluvy z roku 2005 a prejudiciálna otázka, na odpoveď ktorej mal Súdny dvor dať odpoveď, bola predložená po cca 14 rokoch v roku 2019. Poznamenávam, že išlo o rozsudok Veľkej komory, ktorého doktrína bola následne preberaná.“*.

Vzhľadom na vyššie uvedenú judikatúru a z nej vyplývajúce závery Súdneho dvora spojené s problematikou ochrany spotrebiteľa, od právomoci Súdneho dvora tieto skúmať, až po jednotlivé konkrétne prostriedky ochrany spotrebiteľa na vnútroštátnej úrovni, možno identifikovať nasledovné výstupy, ktoré by mohli prísť do stretu s prípadným návrhom na prejudiciálne konanie v danej veci:

- ochrana spotrebiteľa je jednoznačne jednou z dôležitých politík Európskej únie a aj keď má svoje limity je jej venovaná náležitá pozornosť smerom k posilneniu postavenia spotrebiteľa, nie k jeho oslabeniu,
- Súdny dvor odôvodňuje potrebu pro-spotrebiteľskej legislatívy nahradením formálnej rovnováhy, ktorú zmluva nastoľuje medzi právami a povinnosťami zmluvných strán, rovnováhou skutočnou,
- Súdny dvor vo svojich rozhodnutiach konštatoval, že smernica bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá neumožňuje spotrebiteľovi dovolávať sa nekalej povahy zmluvných podmienok v neskoršom určovacom konaní,
- Súdny dvor nevylúčil posúdenie nekalej povahy zmluvnej podmienky aj po viac ako 10 rokoch od uzatvorenia zmluvy,
- Súdny dvor podporil osobitné obligatórne inštitúty *ex offo* preskúmavania potenciálnej nekalej povahy zmluvných podmienok (dodatočné preskúmanie nekalej povahy v prípade ak právoplatný platobný rozkaz vydal vyšší súdny úradník a nie sudca),

- Spotrebiteľ v zmysle judikatúry Súdneho dvora nie je povinný preukazovať nekalý úmysel dodávateľa, napr. pre účely premlčania (možno obdobný princíp na akom stojí absencia potreby preukazovať naliehavý právny záujem spotrebiteľa?),
- nástroje ochrany spotrebiteľa nesmú byť menej priaznivé ako pravidlá upravujúce obdobné vnútroštátne konania (zásada ekvivalencie) ani nesmú byť naformulované tak, aby v praxi spôsobili nemožnosť alebo nadmerné sťaženie výkonu práv priznaných právnym poriadkom Únie (zásada efektivity) – výnimka: potreba dodržiavať zásadu efektivity nemôže zájsť až tak ďaleko, že v plnej miere nahradí úplnú nečinnosť dotknutého spotrebiteľa,
- členské štáty sú povinné prijímať primerané a účinné prostriedky, ktoré by bránili súvislému uplatňovaniu nekalých prostriedkov zo strany predajcov alebo dodávateľov, tieto majú mať zároveň odstrašujúci či preventívny charakter; pričom aké prostriedky členský štát zvolí je ponechané na jeho uváženie,
- článok 7 ods. 1 smernice 93/13 bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá tak, ako ju vykladá judikatúra, aby bolo možné vyhovieť žalobe spotrebiteľa na určenie neúčinnosti nekalej podmienky uvedenej v zmluve, uzavretej s predajcom alebo dodávateľom, vyžaduje dôkaz preukazujúci záujem na konaní,
- Súdny dvor zrejme nebude mať právomoc na otázku relevantne odpovedať, ak sa skutkové okolnosti veci, o ktorú v prejudicálnom konaní ide, viažu na obdobie pred vstupom Slovenskej republiky do EÚ.

Ak by sme aj prihliadli na aspekt namietaný okresným súdom, *že „existencia záujmu na konaní predstavuje hlavnú a prvú podmienku akéhokoľvek súdneho opravného prostriedku“*[31], aj v takom prípade zrejme nemožno vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora dospieť k záveru o zásadnom potenciáli prípadného prejudiciálneho konania, a teda k záveru o rozpore napádanej právnej úpravy s právom EÚ či vôbec zaoberaniu sa takým návrhom Súdnym dvorom, pre nedostatok právomoci. Na základe uvedeného možno mať pochybnosti aj o skutočnej relevantnosti (nie len formálnej) odporúčania daného Ústavným súdom v bode 33 analyzovaného Uznesenia PL. ÚS 5/2025.

4 NAMIESTO ZÁVERU

Bodkou za vyššie uvádzaným je snáď už len poukaz na nový zákon o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov a o zmene a doplnení niektorých

[31] Porovnaj bod 17 Uznesenia PL. ÚS 5/2025-40 zo dňa 26. februára 2025.

zákonov evidovaný v Zbierke zákonov pod č. 312/2025 Z. z., ktorý bol schválený 14. októbra 2025 a s účinnosťou od 19. novembra 2026 nahradí aktuálny zákon č. 129/2010 Z. z. Aj keď v návrhu jeho paragrafového znenia v § 45 ods. 4 sa nachádzalo ustanovenie v totožnom znení ako je v súčasnosti upravené v § 11 ods. 4 zákona č. 129/2010 Z. z. *„Spotrebiteľ sa môže pred súdom domáhať určenia neplatnosti zmluvy o spotrebiteľskom úvere alebo určenia bezúročnosti a bezpoplatkovosti poskytnutého spotrebiteľského úveru žalobou.“* s totožným odkazom na § 137 písm. c) a d) Civilného sporového poriadku, legislatívnym procesom v tejto podobe do znenia nového zákona neprešiel. V procese pripomienkovania Slovenská banková asociácia navrhovala toto znenie zmeniť nasledovne: *„Spotrebiteľ sa môže pred súdom žalobou domáhať určenia neplatnosti zmluvy o spotrebiteľskom úvere podľa odseku 7*[32]*, alebo určenia bezúročnosti a bezpoplatkovosti poskytnutého spotrebiteľského úveru žalobou alebo úpravy úrokovej sadzby, celkovej čiastky a ročnej percentuálnej miery nákladov.“*[33] Z dostupnej dokumentácie z legislatívneho procesu vyplynulo, že po osobnom rozporovom konaní medzi Slovenskou bankovou asociáciou a Národnou bankou Slovenska došlo k úplnému vypusteniu tohto ustanovenia, aké však boli dôvody nám známe nie je.[34] Či sa s týmto, alebo obdobným znením stretneme v inom právnom predpise, alebo bude v nejakej modifikovanej podobe zahrnuté do právnej úpravy neskôr, je otázne. V zmysle § 58 ods. 1 nového zákona č. 312/2025 Z. z. však možno predpokladať, že istý čas ešte bude mať svoje miesto v aplikačnej praxi.[35]

Použitá literatúra:

- DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax.* 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019. 1792 s.

[32] Pozn. návrh ods. 7 znel: *„Ak osoba bez povolenia poskytne peňažné prostriedky, ktoré by inak boli spotrebiteľským úverom, uzatvorená zmluva je neplatná. Ak vznikne spotrebiteľovi povinnosť vydať poskytnuté finančné plnenie, osoba podľa prvej vety je povinná umožniť spotrebiteľovi uhradiť len skutočne poskytnuté finančné plnenie v splátkach a lehote, ktorá však nesmie byť kratšia ako lehota, v ktorej by mal spotrebiteľ vrátiť finančné plnenie, ak by neexistoval dôvod neplatnosti zmluvy o spotrebiteľskom úvere; tým nie je dotknuté právo zmluvných strán dohodnúť sa na dlhšej lehote na vrátenie poskytnutého finančného plnenia a právo spotrebiteľa vrátiť poskytnuté finančné plnenie naraz alebo v splátkach v lehote kratšej, ako bola dohodnutá v zmluve podľa prvej vety.“*

[33] Porovnaj znenie pripomienky Slovenskej bankovej asociácie k Legislatívnemu procesu LP/2025/44. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/pripomienky/legislativne-procesy/SK/LP/2025/44/pripomienky/0fb2dcec-73be-4a7d-a5dc-79c3d4b3272e/detail>

[34] Porovnaj vyhodnotenie pripomienkového konania k Legislatívnemu procesu LP/2025/44. Dostupné z: https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2025/44/sprievodne-dokumenty?stadiumUuid=31c14d6d-7f77-46ef-9cb9-faa68b7595e3>

[35] Uvedené upravuje prechodné ustanovenie v znení: *„Právne vzťahy, ktoré vznikli pred 20. novembrom 2026 na základe zmluvy o spotrebiteľskom úvere, sa spravujú podľa predpisov účinných do 19. novembra 2026, ak odsek 2 neustanovuje inak.“*

- JEŽOVÁ, D.: *Prejudiciálne konanie pred Súdnym dvorom EÚ*. 1. vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, 2013. 168 s.
- KARAS, V. - KRÁLIK, A.: Právo Európskej únie. Praha: C. H. Beck, 2012. 556 s.
- ĽALÍK, T.: *Účinky derogačného nálezu ústavného súdu v konaní podľa čl. 144 ods. 2 ústavy: retroaktivita alebo prospektivita?* IN: OROSZ, L. – KARAFOVÁ, S. – MAKATUROVÁ, M. (eds.): Konanie o súlade právnych predpisov – návrhové oprávnenie a účinky rozhodnutí ústavného súdu - XIII. ústavné dni. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2025. s. 88 – 106.
- MAJERČÁK, T.: Účinky derogačného nálezu ústavného súdu Slovenskej republiky v konaní o súlade právnych predpisov. IN: OROSZ, L. – HORŇÁKOVÁ, D. – MAJERČÁK, T. (eds.): Súdna a iná právna ochrana politických práv - XII. ústavné dni. Košice: Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2024. s. 277 – 287.
- OROSZ, L. – KARAFOVÁ, S. – MAKATUROVÁ, M. (eds.): *Konanie o súlade právnych predpisov – návrhové oprávnenie a účinky rozhodnutí ústavného súdu - XIII. ústavné dni.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2025. 314 s.
- PATAKYOVÁ, M. T.: *Konania pred Súdnym dvorom Európskej únie.* 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2020. 208 s.
- SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M. Súdny systém Európskej únie. Bratislava, 2016. 683 s.
- ŠTEVČEK, M., FICOVÁ, S., BARICOVÁ, J., MESIARKINOVÁ, S., BAJÁNKOVÁ, J., TOMAŠOVIČ, M., a kolektív: *Civilný sporový poriadok.* Praha: C. H. Beck, 2016. 1540 s.
- TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kolektív: *Právo Evropské unie.* I. vydání. Praha: Leges, 2013. 496 s.

Kontaktné údaje:

JUDr. Darina Kmecová, PhD.
darina.kmecova@upjs.sk
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta
Kováčska 26
040 75 Košice
Slovenská republika

VÝVOJ PARTICIPATÍVNEJ DEMOKRACIE NA EURÓPSKEJ ÚROVNI – OD PETÍCIE K REFERENDU?

Mgr. Ignác Brosch

Univerzita Pavla Jozef Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstract: This paper examines the issue of democratic participation of citizens within the European Union, with emphasis on the concept of a potential Referendum of the European Union. Starting from the historical experience with the failed Treaty establishing a Constitution for Europe, the paper outlines the evolution of democratic mechanisms in European Union primary law, especially following the adoption of the Lisbon Treaty. Attention is given to existing participatory instruments such as the right to petition and the European Citizens' Initiative, including their legal framework, practical functioning and limitations. On this basis, the paper reflects on the persistent notion of the European Union's democratic deficit and explores whether a supranational referendum could represent a meaningful tool to enhance citizen engagement and legitimacy of decision-making at the European Union level. The proposed concept of the Referendum of the European Union is analysed as a theoretical and practical possibility, addressing issues of initiation thresholds, legal effects, quorum requirements and institutional involvement. The paper concludes that, despite significant practical and political challenges, introducing such a participatory instrument could contribute to strengthening the relationship between European Union institutions and citizens and encourage a more active democratic life within the Union.

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá otázkou demokratickej participácie občanov v rámci Európskej únie, so zameraním na úvahy o možnom zavedení Referenda Európskej únie. Východiskom je historická skúsenosť s neúspešnou Zmluvou o Ústave pre Európu, ktorá poukazuje na dlhodobé hľadanie rovnováhy medzi efektívnosťou a demokratickou legitimitou Únie. Text analyzuje vývoj participatívnych mechanizmov v primárnom práve EÚ po prijatí Lisabonskej zmluvy, osobitne právo podať petíciu a Európsku občiansku iniciatívu, vrátane ich právnej úpravy, praktického fungovania a limitov. Na tomto základe sa autor venuje pretrvávajúcemu pojmu demokratického deficitu EÚ a skúma, či by referendum na úrovni Únie mohlo predstavovať vhodný nástroj na posilnenie zapojenia občanov a legitimity rozhodovania. Referendum Európskej únie je predstavené ako teoretická i praktická úvaha, pričom sa diskutujú otázky jeho iniciovania, právnych účinkov, kvóra a úlohy inštitúcií. Záver poukazuje na to, že napriek

viacerým výzvam by takýto nástroj mohol prispieť k prehĺbeniu demokratického života v Európskej únii.

Keywords: European Union, Democratic deficit, Citizen participation, European Citizens' Initiative, Referendum

Kľúčové slová: Európska únia, demokratický deficit, participácia občanov, Európska občianska iniciatíva, referendum

1 ÚVOD

Ostatná novela Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR") spôsobila v našej krajine (opäť) poriadnu búrku. Pre niektorých nepodstatná búrka v pohári vody, pre iných ničivá búrka s prvkami kalamity. Ústavný zákon č. 255/2025 Z. z. nadobudol účinnosť 1. novembra 2025 a už o dvadsať dní, teda 21. novembra 2025 Európska komisia (ďalej aj „Komisia") zaslala Slovensku formálnu výzvu z dôvodu porušenia základných zásad práva Únie.[761] Komisia sa teda najskôr priklonila k druhej verzii spomínanej búrky. Nie je to pritom tak dávno, keď sa krv (niektorých) Európanov búrila voči inej, oveľa väčšej novele ústavy. Respektíve – a povedané presnejšie, voči *ústave* ako takej. Práve totiž ubehlo štvrťstoročie od momentu, keď sa pôvodne myšlienka o *spoločnej európskej ústave* začala aj realizovať.

2 OKOLNOSTI VZNIKU ZMLUVY O ÚSTAVE PRE EURÓPU

Začiatkom nového milénia stála pred Európskou úniou (ďalej aj „EÚ" alebo „Únia") výzva ako zvýšiť efektívnosť procesov, posilniť legitimitu a vhodne sa pripraviť na najväčšie rozšírenie radov zastúpených štátov o tie z regiónu východnej Európy. Za týmto účelom bola na zasadnutí Európskej rady v Nice koncom roka 2000 schválená Zmluva z Nice. Zúčastnené štáty ju následne podpísali 26. februára 2001.[762]

Účastníci samitu v Nice sa zároveň zaviazali, že podniknú ďalšie kroky (re)formácie únijnej politiky. Konkrétne v decembri 2001 predsedovia vlád členských štátov Európskej únie poverili druhý Európsky konvent, viac známy ako *Ústavný konvent*, aby koncipoval novú európsku zmluvu. Ústavný konvent, zložený zo zástupcov vlád pätnástich členských štátov, trinástich štátov čakajúcich na vstup do EÚ (vrátane Turecka), Európskeho parlamentu,

[761] Dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_25_2481
[762] FUNTA, R., JURIŠ, F., KLIMEK, L.: *Európske právo*. 3., doplnené a rozšírené vydanie. Bratislava: Walters Kluwer, 2024. s. 54. Írsko ako jediná krajina najprv zmluvu odmietlo, následne ju v októbri 2002 ratifikovalo.

Európskej komisie aj národných parlamentov dokončil svoj návrh zmluvy v roku 2003. Nie všetky krajiny, menovite napríklad Španielsko a Poľsko, s týmto návrhom súhlasili. Následne preto vznikla medzivládna konferencia, ktorá v priebehu viacnásobných stretnutí návrh precizovala. [763]

Návrh Zmluvy o Ústave pre Európu (ďalej aj „ústavná zmluva“ alebo „európska ústava“) slávnostne podpísali čelní predstavitelia jednotlivých členských štátov v Ríme 29. októbra 2004. Právoplatnosť mala nadobudnúť 1. novembra 2006. Obyvatelia Francúzska v referende 29. mája 2005 a obyvatelia Holandska v referende 1. júna 2005 však vyslovili nesúhlas s týmto návrhom a z dôvodu absencie ratifikovania všetkými členskými štátmi projekt ústavnej zmluvy nakoniec skončil neslávne, iba sťaby mentálne cvičenie; akú podobu by mala mať ďalšia európska a únijná spolupráca.

Avšak o tom, že sa toto „mentálne cvičenie“ členských štátov oplatilo, svedčí vývoj rokovaní v nasledujúcich rokoch. Nevyhnutnosť úpravy zakladajúcich zmlúv, ale s citlivejším prístupom, vyvrcholila koncipovaním a podpisom Lisabonskej zmluvy 13. decembra 2007.[764] Tak, ako pri jej predchodcoch, ani pri Lisabonskej zmluve sa proces jej ratifikácie nevyhol nesúhlasu či odporu krajín (napr. v Írsku, v ktorom bolo referendum o jej prijatí úspešné až na druhýkrát). Napriek tomu schvaľovanie reformnej zmluvy dopadlo tentokrát úspešne a Lisabonská zmluva 1. decembra 2009 nadobudla účinnosť.[765]

Zavedením tejto zmluvy boli dosiahnuté potrebné reformy na zvýšenie demokratizácie a efektivity Európskej únie. Avšak *demokratizácia* a *efektivita* Európskej únie boli vždy „evergreenom“ politickej diskusie. A vôbec nie márne. Vždy je totiž prítomné riziko, že EÚ stratí kontakt so svojimi občanmi z dôvodu neprehľadnej spleti inštitúcií a regulácií a občania zase stratia záujem na takejto komplikovanej a „vzdialenej“ inštitúcii participovať. Zdá sa, že aj tento pomyselný „most“ sa snažila preklenúť práve Zmluva o Ústave pre Európu a následne tiež Lisabonská zmluva.

3 VÍZIA ZMLUVY O ÚSTAVE PRE EURÓPU

Zmluva a Ústave pre Európu bola rozsiahlym dokumentom – len jej základnú časť tvorili štyri časti, následne členené do 448 článkov. Prvá časť niesla hlavné posolstvo smerom

[763] PATAKYOVÁ, M. T., BELEŠ, A., NOSA, M., KIŠŠOVÁ, Š., MÁČAJ, A., BLAŽO, O., KOVÁČIKOVÁ, H.: *Právo EÚ. Inštitucionálny systém a systém práva.* 1. vydanie. Bratislava, Wolters Kluwer, 2025. s. 94.
[764] Lisabonská zmluva, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o Európskej únii a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva, dostupná na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL
[765] PATAKYOVÁ, M. T., BELEŠ, A., NOSA, M., KIŠŠOVÁ, Š., MÁČAJ, A., BLAŽO, O., KOVÁČIKOVÁ, H.: *Právo EÚ. Inštitucionálny systém a systém práva.* s. 96.

navonok: vzťahy Únie k susedným štátom aj štátom, ktoré sú jej súčasťou a konkrétny prejav týchto vzťahov vo forme právomocí. Po novom bola zakotvená právna subjektivita Európskej únie. Definujú sa základné práva a európske občianstvo a pre tento príspevok podstatné: uplatňovanie demokracie v EÚ. Druhá časť ústavnej zmluvy predstavovala (už právne záväznú) Chartu základných práv Únie. Tretia časť upravovala fungovanie Únie najmä dovnútra. Jednotlivé články zahŕňali napríklad voľný pohyb osôb, služieb, tovaru a kapitálu, zakotvili menovú úniu, nachádzajú sa tu ustanovenia o ochrane spotrebiteľa, poľnohospodárstve, energetike, doprave a pod. Štvrtá časť sa venuje najmä procesným záležitostiam súvisiacimi so zmenami a nahradením zmlúv. Obsahovala záverečné a zrušovacie ustanovenia pôvodných zakladajúcich listín. Súčasťou ústavnej zmluvy boli ďalej viaceré protokoly, ktoré takisto vychádzali z pôvodného zadania pre ústavný konvent: *sprehľadniť rozdelenie právomocí* alebo *určiť úlohu národných parlamentov.* K zmluve boli teda pripojené Protokol o úlohe národných parlamentov, Protokol o uplatňovaní princípu subsidiarity a proporcionality, Protokol o Euroskupine, Protokol pozmeňujúci Zmluvu o EUROATOM-e a Protokol o prechodných ustanoveniach týkajúcich sa inštitúcií a orgánov Únie.[766]

Na tomto mieste sa po miernej okľuke môžeme vrátiť k úvodnej kontroverzii či rovno búrke spojenej s *ústavou*. Totižto, niekoľko rokov po neúspechu s európskou ústavou zaznamenala Lisabonská zmluva úspech. Tá sa pritom obsahovo vo veľkej miere podobala, ba čo viac, vo veľkej miere aj prebrala ustanovenia Zmluvy o Ústave pre Európu. Odpoveď *prečo* tomu tak bolo môže byť veľmi jednoduchá a pragmatická zároveň. Jednoduchšie *lebo* spočíva v samotnom označení a „tóne“ ústavnej zmluvy. Viaceré členské krajiny tento dokument vnímali viac ako *ústavu* než ako *zmluvu*, s čím boli spojené obavy z „federalizácie Únie“. Obavy pramenili z trojice anglických „s“ – *status, structure and style*, teda právne postavenie, štruktúra a celkový štýl textu.[767]

Ako bolo spomenuté v predošlom odseku, označenie „ústava“ už na prvé počutie predstavuje čosi závažnejšie ako označenie „zmluva“. Hoci európska zmluva mala označenie *Ústava pre Európu*, obsahovo ani zďaleka nespĺňala ústavné kritériá. Medzi základné problémy napríklad patrila jej obsiahlosť (jej tretia časť sa viac podobala na vykonávací predpis ako na ústavný text). Vyčítaný bol jej rozvláčny a často veľmi podrobný štýl, čo bolo takisto v rozpore

[766] KARAS, V., KRÁLIK, A.: *Právo Európskej únie.* 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 56 a 57.

[767] CHURCH, C. H., PHINNEMORE, D.: *Understanding the Treaty of Lisbon.* IN: Romanian Journal of European Affairs. Vol. 10, No. 2, 2010. Dostupné na: https://rjea.ier.gov.ro/wp-content/uploads/articole/RJEA_vol10_no2_Understanding_the_Treaty_of_Lisbon.pdf s. 10 a nasl.

so zvyklosťou ústavnej striedmosti.[768] Forma textu a jeho odkaz však nie vždy idú tým istým smerom. To, čo technicky stále bolo rozsiahlou snahou vložiť všetky predchádzajúce zmluvy *pod jednu strechu* a „upratať ich", hoci za cenu obsiahleho textu, bolo *občiansky* vnímané ako tvorba akéhosi „super-štátu" či federácie. K upokojeniu tiež nie veľmi prispievali také detaily ako *Symboly Únie* zakotvené na začiatku v článku I-8 európskej ústavy, kde boli definované vlajka, hymna, heslo, mena a deň EÚ.[769] Väčším problémom, týkajúci sa skôr právneho postavenia ako štýlu dokumentu, bola zmienka o prednosti práva Európskej únie pred právom členských štátov v článku I-6 *Právo Únie*, ktorý mal nasledujúce znenie: *„Ústava a právo prijaté inštitúciami Únie pri vykonávaní prenesených právomocí má prednosť pred právom členských štátov."* Aj toto ustanovenie však nakoniec nájdeme v znení Lisabonskej zmluvy, aj keď len v jej nezáväznej časti v podobe *Vyhlásenia č. 17 o prednosti.* Štrukturálne bol pre zmenu odstránený problém so zmenou označení a radenia jednotlivých článkov. Právne akty európskeho práva si zachovali označenia ako „nariadenie" či „smernica".[770] Po vynechaní, preformulovaní či preskupení problematických ustanovení sa *ústava* začala opäť „navracať" k *zmluve*.

Pragmatickejšie *lebo* môže súvisieť s časom. V rámci Únie existoval všeobecný konsenzus už od prelomu tisícročí, že zakladajúce zmluvy potrebujú reformy. Po nezdare s európskou ústavou si krajiny zobrali tzv. „obdobie na rozmyslenie". Nebude nemiestne povedať, že jednotliví aktéri si uvedomovali, že tentokrát sa *to* už musí podariť. Únia sa rozširovala a čo najviac plynulé fungovanie tejto komunity si vyžadovalo zmeny. Čas na rozmyslenie priniesol *Berlínsku deklaráciu* a z nej prameniacu dohodu o zmluve počas zasadnutia Európskej rady 18. a 19. októbra v Lisabone. Lisabonská zmluva sa, súhrnne povedané, od Zmluvy o Ústave pre Európu líšila najmä „podstatným detailom": nepredstavovala novú, samostatnú zmluvu, ktorá by nahrádzala dovtedajšie primárne právo, teda Rímske zmluvy, Maastrichtskú zmluvu s ich zmenami a dodatkami. Lisabonská zmluva sama bola nakoniec ich *zmenou a doplnením.*[771] Tak sa podarilo *prakticky* aj *symbolicky* rozptýliť obavy z projektu, ktorý mohol mnohým pripadať ako „Spojené štáty európske".

---

[768] Ibidem, s. 11.
[769] Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2004:310:FULL. Tieto symboly sa však používajú doteraz. Ich „zakotvenie" však zmenilo pozíciu: z úvodu európskej ústavy sa dostali na záver Lisabonskej zmluvy do časti Vyhlásenia – *Vyhlásenie č. 52 k symbolom Európskej únie.*
[770] FUNTA, R., JURIŠ, F., KLIMEK, L.: *Európske právo.* s. 55 a 56.
[771] Ibidem.

4 SPLATENÝ DEMOKRATICKÝ DEFICIT ÚNIE?

Európska únia sa skladá z 27 krajín. Rozprestiera sa na 4 miliónoch km^2 a má takmer 450 miliónov obyvateľov, čo predstavuje 5,5 % svetovej populácie.[772] Je celkom prirodzené, že takýto kolos bude čeliť výčitkám o svojej *ne*-demokratickej povahe. Podstatnejšie bude to, ako sa k nim postaví. Kritika sa vyskytovala už pri prijímaní Maastrichtskej zmluvy, s ktorou malo najväčší problém Dánsko. V roku 1992 z dôvodu strachu pred stratením rozhodovacej moci národného parlamentu, obmedzenej národnej suverenity či obáv zo spoločnej menovej politiky bola v národnom referende Maastrichtská zmluva odmietnutá a až po prijatí výnimiek bola v roku 1993 schválená.[773] Obdobné „napätia" v rôznych členských štátoch takisto sprevádzali každú ďalšiu zmluvu, ako už bolo spomínané vyššie. (Nielen) pre „bežného" občana je pochopenie fungovania či sledovanie rozhodnutí tejto obrovskej inštitúcie pochopiteľne náročné. Obzvlášť, keď si s touto „abstraktnou entitou" vie vytvoriť vnútorný vzťah neporovnateľne ťažšie ako, povedzme, so svojou vlasťou, s ktorou od narodenia zdieľa jazyk, životný priestor a pod.

Moc vládnuť nad ľuďmi pochádza práve od tých istých „ovládaných" ľudí.[774] Ľud je suverén ako v samostatných členských krajinách, tak aj v nadnárodnom spoločenstve menom Európska únia. Klasicky skepticky je možné kontrovať: ak jeden občan sotva ovplyvní matériu na štátnej úrovni; čo potom môže očakávať v konkurencii 450 miliónov ďalších osôb?[775] Navyše, ako trefne poznamenáva Jan Kysela: „*V zásade sa síce dá súhlasiť s tým, že každý z nás je najlepšie vybavený k rozhodovaniu o sebe samom, ide však o to, či skok k rovnakej spôsobilosti rozhodovať bez ďalšieho v záležitostiach celonárodnej politiky nie je príliš veľký, poťažmo zjednodušujúci."*[776] A ak je náročné – a často neatraktívne – rozhodovať v záležitostiach celonárodnej politiky, o koľko náročnejšie je rozhodovanie o záležitostiach celoúnijného charakteru?

Veľmi zaujímavý pohľad na túto problematiku pritom priniesol Bleskový Eurobarometer 528, vykonaný v priebehu mesiacov apríl a máj 2023.[777] Nosnou témou prieskumu boli *Občianstvo a demokracia*. V Časti 5. skúmali vnímanie významu občianskej spoločnosti

---

[772] Dostupné na: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/facts-and-figures-european-union_sk#header_countries_list

[773] DE VRIES, C. E.: *Euroscepticism and the Future of European Integration.* First Edition. Oxford: Oxford University Press, 2018. s. 33 a 34.

[774] Napr. v Slovenskej republike je tento princíp zakotvený v základnom zákone štátu, Ústave SR hneď v čl. 2 ods. 1: *Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.*

[775] Slovenská republika má okolo 5,4–5,5 milióna obyvateľov, čo predstavuje 1,20 % obyvateľstva Európskej únie.

[776] KYSELA, J.: *Deľba moci v kontextu večného hledání dobré vlády.* 1. vydanie. Praha: Leges, 2019. s. 91.

[777] Dostupné na: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2971

v demokratickej diskusii. Až 87 % občanov Európskej únie uviedlo, že „*úloha občianskej spoločnosti je dôležitá pri podpore a ochrane demokracie a spoločných hodnôt.“* V rámci nášho kontextu ešte uveďme, že iba v troch členských krajinách toto číslo kleslo pod 80 % - v Grécku (71 %), Slovinsku (77 %) a Slovensku (79 %). Zároveň, *„viac ako polovica respondentov si myslí, že treba zvýšiť zapojenie organizácií občianskej spoločnosti do rozhodovacieho procesu na vnútroštátnej úrovni (56 %) a na európskej úrovni (54 %).“*

Čo sa týka úlohy samotných *občanov* (mimo záujmových združení), číslo je ešte vyššie, a to tak na národnej, ako aj európskej úrovni. Približne dve tretiny respondentov sú za zvýšenie zapojenia občanov do rozhodovacieho procesu - 68 % na vnútroštátnej úrovni, 66 % na úrovni EÚ. V Časti 3. prieskumu sa súčasne 87 % respondentov vyjadrilo, že sa *cítia* byť občanmi Európskej únie (na Slovensku toto číslo predstavuje 85 %; v žiadnom členskom štáte nekleslo pod 80 %). Nedá sa teda už povedať, že Únia je *našincovi* vzdialená a participovanie na jej chode nepríťažlivé.

Občania podľa všetkého chcú participovať na moci, ktorá pochádza od nich; či na národnej, alebo na európskej úrovni. Ale keď chcú, tak aj vedia *ako*? A majú na to vhodné nástroje? Natíska sa ešte doplniť, že aj keby participovať nechceli, nástroje mať musia. *Nevôľa* spravovať sa jednoducho nerovná *neschopnosti* spravovať. *Ľud* ako suverén musí mať vždy možnosť vstúpiť do deja; a ostáva len na jeho vôli, či túto možnosť využije. Nástroje však musí mať vždy, a ideálne poruke. Čo znamená poruke? Ide predovšetkým o to, aké nástroje občan má, ako často ich môže využiť a ako jednoducho sa k ním vie dostať.

5 MOŽNOSTI ÚNIJNEJ PARTICIPÁCIE

Spočiatku sa európsky projekt príliš nezaujímal o demokraciu ani ľudské práva, ale svoju legitimitu odvodzoval od vznešenosti svojho cieľa.[778] Ten bol v prvom rade viac praktický ako idealistický. Integračné úsilie sa sústreďovalo na vymedzené hospodárske odvetvia nevyhnutné na vedenie vojny (napr. uhlie a oceľ), čím sa predchádzalo konfliktom.[779] Z konkurencie sa stala spolupráca. Tým sa však začali rozvíjať aj ďalšie vzťahy, ktoré si žiadali väčšiu a väčšiu mieru integrácie medzi európskymi štátmi. Politická či hospodárska integrácia zrazu priniesli otázku *mandátu* suverénnych štátov na takéto zbližovanie. Želali si to občania nezávislých

[778] MAVROULI, R., Van Waeyenberge, A.: *EU Responses to the Democratic Deficit and the Rule of Law Crisis: Is It Time for a (New) European Exceptionalism?* IN: Hague Journal on the Rule of Law 15, s. 405–439, 2023. s. 405. https://doi.org/10.1007/s40803-023-00198-w

[779] KARAS, V., KRÁLIK, A.: *Právo Európskej únie.* s. 4.

krajín, *nositelia moci*? Takto sa započal rozvoj pojmu *demokratický deficit EÚ*. Na komunitnej úrovni je už totiž celkom problematickou aj koncepčná otázka, či je možné ovplyvniť výkon právomocí Európskej únie ľudom. Od jednotlivých členských štátov sa, prirodzene, očakáva, že budú demokratické. Opačným smerom to už nie je také jednoduché; ľud ako zdroj a nositeľ moci je priamo zodpovedný za kreovanie iba jednej z ústredných inštitúcií Európskej únie. Z pohľadu legitimity Únie je celkom oprávnené spýtať sa, či to stačí.[780] K aktívnemu a pasívnemu volebnému právu do Európskeho parlamentu sa tak komunitárne zmluvy snažili vymyslieť či doplniť ďalšie nástroje, ktoré by občania mohli využiť a tak vplývať na chod Únie.

Ústavnej zmluve sa to – vďaka neschváleniu –vyriešiť nepodarilo, Lisabonskej zmluve áno. V oboch dokumentoch najprv nájdeme viaceré state odkazujúce na suveréna-ľud ako pôvodcu moci. Európska ústava v článku I-46 označenom ako *Zásada zastupiteľskej demokracie* v ods. 1 uvádza, že *fungovanie Únie je založené na zastupiteľskej demokracii*. Podľa ods. 2 toho istého článku *sú občania na úrovni Únie priamo zastúpení v Európskom parlamente*. Ods. 3 ďalej uvádza, že *každý občan má právo zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie. Rozhodnutia sa prijímajú podľa možnosti čo najotvorenejšie a čo najbližšie k občanovi.* Článok I-47 – *Zásada participatívnej demokracie* pokrýva možnosti občanov a reprezentatívnych združení vyjadriť sa, možnosti dialógu a možnosti konzultácií. Ods. 4 predmetného článku ustanovoval tzv. Európsku občiansku iniciatívu (ďalej aj „občianska iniciatíva"): *občania Únie, ktorých počet dosiahne najmenej jeden milión a ktorí sú štátnymi príslušníkmi významného počtu členských štátov, môžu iniciatívne vyzvať Komisiu, aby v rámci svojich právomocí predložila vhodné návrhy vo veciach, o ktorých sa občania domnievajú, že na účely uplatňovania ústavy je potrebný právny akt Únie. Európsky zákon upraví postupy a podmienky predloženia takéhoto podnetu občanov, vrátane minimálneho počtu členských štátov, z ktorých musia občania pochádzať.*

Európska ústava priamo označila články I-46 a I-47 ako *Zásada zastupiteľskej demokracie* a *Zásada participatívnej demokracie*. Články Lisabonskej zmluvy síce pomenovania vo všeobecnosti nenesú, ale tie, ktoré sa venujú zastupiteľskej a participatívnej demokracie, sa s európskou ústavou prakticky zhodujú. Zaujímavosťou je azda doplnenie článku 10 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii (oproti pôvodnému zneniu v európskej ústave), kde je ešte explicitne uvedené *právo každého občana zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie*. Úprava Európskej občianskej iniciatívy v článku 11 ods. 4 Zmluvy o Európskej únii má takisto

[780] PATAKYOVÁ, M. T., BELEŠ, A., NOSA, M., KIŠŠOVÁ, Š., MÁČAJ, A., BLAŽO, O., KOVÁČIKOVÁ, H.: *Právo EÚ. Inštitucionálny systém a systém práva.* s. 373.

v zásade rovnaké znenie ako pôvodne navrhované v európskej ústave, avšak so zaujímavou zmenou v tejto časti: *„občania... sa môžu ujať iniciatívy* a *vyzvať Európsku komisiu...“* na rozdiel od znenia v európskej ústave „*občania... môžu iniciatívne vyzvať Komisiu“*. Nasleduje už len odkaz na postup a podmienky predloženia takejto iniciatívy, ktoré sú ustanovené v súlade s článkom 24 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Lisabonská zmluva teda doslovne uvádza, že občania sa môžu *ujať iniciatívy* a vyzvať Európsku komisiu (v angličtine *may take the initiative of inviting the European Commission*, vo francúzštine *peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission européenne*). Pritom táto zmena vo formulácii oproti európskej ústave nastala len v slovenskom preklade – porovnávané verzie, anglická a francúzska, ostali nezmenené.

Či to bol zámer alebo len čaro nechceného v rámci prekladania jednotlivých zmlúv, je to pozoruhodné a zároveň sympatické znenie ustanovenia. Nachádza sa tu zjavný podtón či rovno výzva – spolu s článkom 10, obzvlášť po doplnení ods. 3 o *právo každého občana zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie* – voči občanom, aby sa zúčastňovali, aby participovali, aby tvorili Úniu. Aké majú na to možnosti?

6 PETIČNÉ PRÁVO

Než sa dostaneme k mladším, novším formám možnosti občanov vyjadriť sa k fungovaniu Únie, pripomeňme si prostriedok participácie zakotvený už v Maastrichtskej zmluve, konkrétne v čl. 138d.[781] Aj keď o tom, či je petičné právo nástrojom priamej demokracie, je možné viesť odborné polemiky, v našich zemepisných šírkach a v rámci najváženejšieho súdneho orgánu – Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ÚS SR“) – je v tom pomerne jasno. Podľa nálezu ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996 *petičné právo predstavuje jednu z foriem priamej demokracie a je jedným z prostriedkov, prostredníctvom ktorých dochádza k uplatneniu princípu suverenity občanov zakladajúceho ich legitímny nárok zúčastňovať sa na správe vecí verejných*. Mladšia judikatúra (napr. nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017) na toto rozhodnutie neraz odkazuje a drží sa v jeho línii.

V rámci Európskej únie sa s petíciou je možné obrátiť konkrétne na Európsky parlament (na rozdiel od vnútroštátnej úpravy, kde môže byť smerovaná voči ktorémukoľvek orgánu verejnej moci). V súčasnosti sa právny základ petičného práva EÚ nachádza v čl. 20 ods. 2

[781] Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/TXT

písm. d) a čl. 227 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a čl. 44 Charty základných práv Únie.[782] Petíciu môže podať každý občan EÚ a každá fyzická a právnická osoba, ktorá ma trvalý pobyt alebo sídlo v členskom štáte. Samotná petícia sa musí týkať otázok, ktoré patria do pôsobnosti EÚ a musí sa priamo dotýkať predkladateľov petície. Aj keď petičné právo funguje v rámci Únie do veľkej miery ako nástroj domáhania sa individuálnych požiadaviek, v zmysle práva zakotveného v už vyššie spomínanom článku 10 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii *každého občana zúčastňovať sa na demokratickom živote Únie* je vlastne praktickým využitím tohto nástroja, keďže petičné právo ponúka občanom možnosť upozorniť Európsky parlament na nevyhovujúcu situáciu a predložiť svoje pripomienky a návrhy. Petičné právo tak posilňuje vplyv občanov na činnosť komunitárnych orgánov.[783] Čo sa týka štatistík, uplynulé tri roky vyzerali nasledovne – v 2024 bolo prijatých 1518 petícií, v roku 2023 bol ich počet 1452, v roku 2022 ešte o niečo menej, a to 1217.[784] Či je to dosť, alebo málo, ostáva vecou uhla pohľadu.

7 EURÓPSKA OBČIANSKA INICIATÍVA

Veľmi pozoruhodný inštitút, ktorý upravuje priame zapojenie občanov do riadenia rozhodovania v rámci EÚ, sa nazýva Európska občianska iniciatíva. Jej inštitucionálne zakotvenie je možné nájsť v už spomínanom čl.11 ods. 4 Zmluvy o Európskej únii. Ten zároveň odkazuje na postupy a podmienky predloženia občianskej iniciatívy, ktoré sú ustanovené v súlade s čl. 24 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Občianska iniciatíva ponúka relatívne mladú právnu úpravu, ktorú môžu občania využiť na politické vyjadrenie v zmysle „zmeny zdola“. 1 000 000 občanov pochádzajúcich najmenej z jednej štvrtiny všetkých členských štátov, ktorí musia byť občanmi Únie a musia byť vo veku, keď sú oprávnení hlasovať vo voľbách do Európskeho parlamentu sa môže predstaviť ako tvorca európskej legislatívy. Občianska iniciatíva je zároveň praktickým nástrojom deklarovaných cieľov v čl. 10 a 11 Zmluvy o Európskej únii. Je prejavom snahy o demokratizáciu v Únii a taktiež nástrojom, ktorý by mal byť občanom čo najviac „poruke“. *Návodom na použitie* tohto nástroja je Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 211/2011 zo 16. februára 2011 o iniciatíve občanov (ďalej len „nariadenie“). V nariadení sú vymedzené všetky pojmy, požiadavky a postupy podania občianskej iniciatívy. Organizátori občianskej iniciatívy musia byť podľa čl. 3 ods. 1 nariadenia občania Únie a musia byť vo veku,

[782] Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT
[783] MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Základy práva Európskej únie – Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava, IURA EDITION, 2009. s. 85.
[784] Bližšie informácie sú dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0170_EN.html?utm

keď môžu hlasovať vo voľbách do Európskeho parlamentu. Organizátori v zmysle ods. 2 predmetného článku musia vytvoriť občiansky výbor zložený z najmenej siedmych osôb, ktoré majú pobyt v najmenej siedmych členských štátoch. Podľa čl. 4 ods. 1 nariadenia je nevyhnutné pred začiatkom zbierania podpisov občiansku iniciatívu zaregistrovať v Európskej komisii. Do dvoch mesiacov od doručenia žiadosti podľa čl. 4 ods. 2 nariadenia Komisia zaregistruje občiansku iniciatívu, ak tá spĺňa formálne náležitosti a zároveň nie je zjavne mimo rámca právomocí Komisie predložiť návrh právneho aktu Únie na účely vykonávania zmlúv, nepredstavuje zjavné zneužitie práva, nie je zjavne neopodstatnená alebo šikanujúca alebo navrhovaná občianska iniciatíva nie je v zjavnom rozpore s hodnotami Únie.

Čl. 5 ods. 5 nariadenia stanovuje, že zbieranie podpisov sa musí uskutočniť v lehote nie dlhšej ako 12 mesiacov od registrácie. Ako sa nariadenie vysporiadalo s minimálnym počtom signatárov v jednotlivých členských štátoch? Pôvodne Komisia navrhovala, aby bol limit stanovený ako 0,2 % obyvateľov každého členského štátu. Tento návrh sa nakoniec nepretavil do praxe, keďže bolo zrejmé, že pri takomto postupe by nebol kladený dostatočný dôraz na rozdielne počty obyvateľov.[785] Konečnú úpravu nariadenie nakoniec zakotvilo v Prílohe 1. Minimálne počty zodpovedajú počtu poslancov Európskeho parlamentu zvolených v každom členskom štáte, pričom toto číslo je vynásobené číslom 750 (vtedajší celkový počet poslancov). Pre platnosť iniciatívy na území Slovenskej republiky je potrebné podľa Prílohy 1 nariadenia získať najmenej 9750 podpisov. Rovnaké číslo majú aj obyvatelia Fínska; napríklad od Čechov sa očakáva 16 500 podpisov. Od občanov Nemecka je požadovaných najviac podpisov – 74 250, od Francúzov či Talianov 54 000. Najmenej podpisov musí doručiť Malta, a to 3750, o niečo viac občania Estónska, Cypru a Luxemburska – 4500. Zber podpisov, vrátane ochrany osobných údajov, je v rámci pravidiel pre organizátorov občianskej iniciatívy rozpracovaná na vysokej úrovni. Nedodržanie všetkých stanovených podmienok môže viesť k zamietnutiu v rámci celého procesu.

Postup Komisie po vyzbieraní potrebného počtu podpisov je upravený v čl. 10 a nasl. nariadenia. Komisia bezodkladne uverejní iniciatívu v registri. Do jedného mesiaca umožní organizátorom stretnutie so zástupcami Komisie na vysvetlenie problematiky. Do troch mesiacov majú organizátori možnosť predstaviť ich občiansku iniciatívu na verejnom vypočutí v Európskom parlamente. Nakoniec, do šiestich mesiacov Komisia uvedie, aké opatrenia navrhne v reakcii na občiansku iniciatívu. Môže ním byť prijatie právneho predpisu – vtedy začne pripravovať jeho formálny návrh, ktorý predloží Európskemu parlamentu a Rade. Ak ho

[785] Pri aktuálnom počte obyvateľov Slovenskej republiky by sa toto číslo rovnalo 10 800 podpisov.

tieto orgány príjmu, stane sa všeobecne záväzným právnym predpisom. Komisia ale nie je povinná prijať právny predpis. Hoci občiansku iniciatívu podporí, môže sa rozhodnúť pre vhodnejší, napríklad nelegislatívny postup alebo iné primerané opatrenie. To koniec koncov odráža fakt, že občianska iniciatíva je nástrojom politickým a nie právnym.

Hoci tento inštitút má za sebou viac ako desať rokov existencie, doterajší počet úspešných občianskych iniciatív sa rovná číslu 11 (z celkového počtu 127 zaregistrovaných iniciatív). Medzi najznámejšie patrí *Right2Water*: *Voda a sanitácia sú ľudské práva! Voda je verejný statok, nie tovar!*[786] Cieľom tejto iniciatívy bol návrh legislatívy, ktorá by presadzovala poskytovanie vody a kanalizácie ako základné verejné služby pre všetkých. Tá mala vyžadovať od vlád členských štátov, aby všetkým svojim občanom zabezpečili v dostatočnom počte čistú pitnú vodu a sanitáciu. Slovensko v rámci tejto iniciatívy dodalo 20 988 podpisov, ich celkový počet bol 1 659 543. Komisia prijala viaceré opatrenia, vrátane zmeny smernici o pitnej vode, ktorá predpokladá povinnosť členských štátov zlepšiť prístup k vode a zabezpečiť prístup zraniteľných a marginalizovaných skupín.[787] Viaceré zmeny sa dejú doteraz. V januári 2024 napríklad Komisia prijala nové minimálne hygienické normy pre materiály a výrobky, ktoré prichádzajú do kontaktu s pitnou vodou. Budú sa uplatňovať od 31. decembra 2026 na materiály a výrobky používané v nových zariadeniach alebo v prípade renovácií či opráv starších zariadení. Z uvedeného vyplýva, že hoci občianska iniciatíva bola zaregistrovaná 10. mája 2012, jej vplyv pretrváva prakticky doteraz a stále ovplyvňuje zmeny noriem komunitárneho práva.[788]

Tak by to mohlo a malo byť aj s participáciou občanov Únie na jej chode. Viac chceným – a aj mnohonásobne deklarovaným – zámerom zakladajúcich zmlúv je demokratický život Únie, na ktorom sa má právo zúčastňovať každý občan. Nielen zúčastniť, ale *zúčastňovať*. Petičné právo a Európska občianska iniciatíva sú dva nástroje, ktoré sú ponúkané občanom v zmysle *„ak niečo chcete/potrebujete, môžete ich použiť“*. Možno pred nami stojí otázka, či by Európska únia nemohla tiež ponúkať nástroj, ktorého téma by už bola predpripravená a občanov by sa pýtala skôr na ich *názor*. Máme na mysli koncept *„Referenda Európskej únie“*.

---

[786] Medzi ďalšie úspešné občianske iniciatívy patria *One of Us* – týkajúca sa právnej ochrany dôstojnosti, práva na život a integritu každej ľudskej bytosti od počatia, *End of Cage Age* – zameraná na ukončenie klietkového chovu hospodárskych zvierat alebo najmladšia *Kohézna politika pre rovnosť regiónov a udržateľnosť regionálnych kultúr* – venujúca sa rovnosti všetkých regiónov EÚ. Dostupné na: https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative_sk?STATUS[0]=ANSWERED. Informácie o občianskej iniciatíve *Right2Water* sú dostupné na: https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2012/000003_sk

[787] Tlačová správa opisujúca prijatie tejto občianskej iniciatívy je dostupná na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/ip_18_429

[788] Dostupné na: https://environment.ec.europa.eu/publications/delegated-acts-drinking-water-directive_en?prefLang=sk

8 REFERENDUM EURÓPSKEJ ÚNIE

Začneme trochu odvážnou otázkou. Ak sa rozhodnutia majú prijímať - podľa možnosti - čo najotvorenejšie a čo najbližšie k občanovi (článok 10 ods. 3 druhá veta Zmluvy o Európskej únii); prečo nevytvoriť takúto možnosť na priame vyjadrenie názoru občanov o niektorých rozhodnutiach? Išlo by, nepochybne, o pomerne rozsiahlu výzvu priniesť (preniesť) inštitút tohto charakteru na úroveň komunitárneho práva. Na tomto mieste zaiste nevyriešime všetky možné zákutia; skôr sa pokúsime načrtnúť schodný rámec možnej právnej úpravy. Aj z toho dôvodu sme sa v predošlých kapitolách venovali iným inštitútom, menovite Európskej občianskej iniciatíve. Z jej aktuálnej úpravy by sa mohli prebrať niektoré vhodné ustanovenia. Referendum by zároveň mohlo byť, na rozdiel od iniciatívy, (aj) nástrojom „Bruselu“ na kladenie otázok a zisťovanie názorov občanom EÚ.

Jeden milión euroobčanov je hranica, ktorá dá „do pohybu“ občiansku iniciatívu. Ide o 0,22 %, čiže zhruba o dve desatiny percenta populácie Únie, resp. o 0,28 %, ak je okruh zúžený na občanov, ktorí sú oprávnení hlasovať vo voľbách do Európskeho parlamentu.[789] Na porovnanie – právny poriadok Slovenskej republiky na vyvolanie referenda požaduje 350 000 podpisov občanov (čl. 95 ods. 1 Ústavy SR). Je to približne 6, 36 % z celkového počtu občanov (nielen občanom s volebným právom) Slovenska. Naša republika má túto hranicu v porovnaní so zvyškom členských krajín EÚ relatívne vysokú, aj keď je potrebné dodať, že petíciu môžu podpísať *všetci* občania, teda aj neplnoleté osoby – čím vzniká paradoxná situácia: osoby, ktoré môžu referendum iniciovať, sa ho nemôžu neskôr zúčastniť. Povedzme ale, že napr. jedno percento občanov únie s volebným právom do Európskeho parlamentu bude môcť iniciovať Referendum Európskej únie (ďalej aj „REU“). Predstavovalo by to 3,57 milióna podpisov. Opäť, praktická stránka zberu týchto podpisov by sa mohla inšpirovať už existujúcou úpravou občianskej iniciatívy. Časové rozhranie takisto. V našej republike zber podpisov nemá definovaný časový rámec, čo vytvára mnohokrát „vleklé“ podpisové akcie, pričom na samotnom konci je „akcieschopnosť“ danej referendovej iniciatívy už dávno preč. Preto obdobie 12 mesiacov, rovnako ako pri občianskej iniciatíve, by mohlo dávať zmysel.

Mal by mať právomoc „REU iniciatívy“ aj Európsky parlament (a/alebo Rada), teda k iniciatívnej forme referenda (vyvolaného „zdola“) by pribudlo aj participatívne referendum, ktoré by zakotvovalo spomínaným inštitúciám právomoc preniesť na občanov rozhodnutia vo veciach, ktoré spadajú do ich kompetencie a takýmto spôsobom si „overia“ ich postoje?

[789] Počet občanov Európskej únie s hlasovacím právom do Európskeho parlamentu je približne 357 000 000. Dostupné napr. na: https://www.euronews.com/my-europe/2024/06/12/european-elections-2024-turnout-increased-participation-but-no-major-surge?utm

Z nášho pohľadu jednoznačne áno. Bol by to, bezpochyby, signál, že *„tí hore“* majú záujem počúvať *„tých dole“*. Kompetencie, resp. okruhy, ktorých by sa takéto referendum mohlo týkať, ako aj to, či by sa malo jednať o obligatórne alebo fakultatívne referendum, by bolo nevyhnutné špecifikovať. Opäť, tento priestor využívame skôr na otvorenie, resp. polemizovanie s myšlienkou, či by REU mohlo byť užitočné pre rozhodovanie a vzťahy v rámci EÚ. Referendum Európskej únie by, napríklad, nemuselo mať záväzný charakter. Slúžiť by mohlo na avizovanie poslancom Európskeho parlamentu/Rade, ako danú problematiku vidia euroobčania. Kritici by mohli povedať, či na tento účel už neslúži napr. Eurobarometer.[790] Nedá sa však nevidieť rozdiel medzi prieskumom verejnej mienky a aj ak nie právne, tak minimálne politicky záväzným výsledkom referenda. Keď je témou výsledok, kedy by bolo REU úspešné? Táto otázka je podľa nás kľúčová a jej zodpovedanie má viacero rovín. Jednu sme už načrtli – právna záväznosť takého referenda. Ak by malo byť iba „poradné“, kvórum by nemuselo byť až také vysoké. Naopak – a k tejto možnosti by sme sa priklonili: ak by sa takého veľké a nákladné podujatie malo zorganizovať, jeho výsledok by mal mať (aj) právnu váhu. Tomu by mala odpovedať výška kvóra. Rôzne členské krajiny ju majú upravené rôzne. Možným riešením by mohlo byť zakotvenie jednoznačnej hranice, ako to máme u nás. Ponúkal by sa aj iný zaujímavý návrh: účasť by sa musela rovnať, alebo prevýšiť účasť do volieb Európskeho parlamentu. Tak má svoje kvórum (v rámci vnútroštátneho referenda s referenciou na domáce parlamentné voľby) nastavené Bulharsko.[791] Dostupných alternatív, inšpirujúcich sa členskými krajinami je, pochopiteľne, oveľa viac. Dôležité by bolo zároveň zodpovedať, ako by toto kvórum malo byť tvorené z pohľadu účasti v jednotlivých členských štátoch. Bolo by možné inšpirovať sa úpravou občianskej iniciatívy, ale zaiste by požadovaný počet musel byť vyšší, aj vzhľadom na vážnosť daného inštitútu a možnej právnej záväznosti jeho výsledkov.

Možnou a nakoniec aj celkom podstatnou otázkou by bolo finančné, technické a materiálne zabezpečenie. Ako často by sa takéto referendum mohlo konať? Bolo by vhodné či žiaduce nastaviť nejaké reštrikcie, alebo by sama nevyhnutná výška čísla potrebných podpisov bola dostačujúca na hatenie vyvolávania *príliš* častého všeľudového hlasovania? K vyriešeniu tejto dilemy by boli zase potrebné oveľa rozsiahlejšie diela. Možnosťou, ktorá by sa núkala, by bolo zriadenie tzv. *„Referendum day“*, ktorý by sa mohol konať každoročne na

[790] Najdôležitejší a najznámejší a nástroj na meranie verejnej mienky. Vykonáva pravidelné prieskumy, kde sleduje postoje občanov k rôznym otázkam EÚ, ako napr. ich hodnotenie Únie, postoje k politike, sociálne a ekonomické témy a pod. Dostupné tu: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/sk/be-heard/eurobarometer?utm

[791] Bližšie pozri: Direct Citizen Participation in State and Local Government Act (čl. 23 ods. 1).

Deň Európy, teda 9. mája. O všetkých úspešných referendových iniciatívach za posledný rok by sa hlasovalo naraz, v jeden deň. *Referendum day* by sa mohol konať aj raz za dva roky, resp. iba vždy spolu s hlasovaním občanov v rámci volieb do Európskeho parlamentu. To by značne znížilo finančnú a technickú záťaž organizácie REU; na druhej strane by interval 5 rokov mohol znefunkčniť efektivitu takýchto referend. Istým riešením, resp. sfunkčnením by mohlo byť hlasovanie prostredníctvom online platformy vytvorenej práve na účely REU. Takýmto spôsobom by sa tiež, sekundárne, otestoval záujem občanov o participatívnu demokraciu; ktorú by mohli vykonávať prakticky z pohodlia svojho domova.

9 VÔĽA ANGAŽOVAŤ SA

Ako uvádzame, návrh Referenda Európskej únie je čistou úvahou. Jeho praktické prevedenie by bolo zaiste možné; otázne ostáva, či by bolo aj chcené. Občania, ako na štátnej, tak aj na európskej úrovni deklarujú, že oni záujem majú. Pri narastajúcej kritike týkajúcej sa funkčnosti Únie a dosahu na jej fungovanie by zakotvenie REU, resp. minimálne uvedenia takejto myšlienky do verejného diskurzu mohlo byť krokom vpred. Jeden zo základných princípov ekonómie hovorí, že ľudia reagujú na ponuky.[792] Keďže ľudské rozhodovanie je založené na porovnávaní nákladov a výnosov, správanie sa môže zmeniť, ak sa tieto zmenia (stúpnu či klesnú) – a to vo forme rôznych ponúk. Inými slovami, ak je niečo dostupnejšie, sme viac ochotní obstarať si to. Naopak, ak stúpnu, povedzme, dane na jablká, ľudia obmedzia ich nakupovanie. Pamätať na kľúčovú rolu vhodných ponúk, ktoré formujú správanie občanov, je nesmierne dôležité pre tých, ktorí vytvárajú verejné politiky. Je mnoho foriem, viac či menej formalizovaných, ako vytvoriť vhodné ponuky, resp. nástroje angažovania sa pre občanov. Jednou z nich je navrhované REU. Ak by prišla ponuka v takejto forme, trúfame si povedať, že by po nej bol aj dopyt. Je to ako s novým modelom telefónu – u istej časti populácie vždy spustí túžbu po jeho vyskúšaní.[793] Zároveň, ak by vznik takejto možnosti sprevádzala aj vhodná kampaň a pod., je takmer isté, že inštitút by našiel svoje opodstatnenie aj využitie. Aj pre občanov by bol pripomenutím, že sú súčasťou celku a môžu ho ovplyvňovať. Referendum Európskej únie by mohlo byť aj tzv. postrčením (z anglického „*nudge*“[794]) občanov

[792] MANKIW, N. G.: *Zásady ekonomie.* Praha: Grada Publishing, a.s., 2009. s. 34 a 35.
[793] Ibidem.
[794] S týmto pojmom prišli ekonómovia Richard H. Thaler a Cass R. Sunstein. Ich koncept vychádza z toho, že ľudia sa nie vždy rozhodujú racionálne a často robia chyby len na základe zle nastavených „systémov“. Klasické „poštuchnutie“ je napr. umiestnenie zdravých jedál v obchodoch vo výške očí – a nie zakázanie nezdravých jedál un bloc. Rozvojom tohto konceptu sa k „nudge“ predsa len pripája aj myslenie – „think“, pretože mnohé, aj keď vhodné rozhodnutia nie je možné robiť „bezmyšlienkovite“. Napr. nami navrhované zúčastnenie sa na REU počas volieb do Európskeho parlamentu by nebolo automatické (človek by sa musel vedome rozhodnúť, že zahlasuje aj

k participácii, najmä, ak by jeho priebeh bol spojený s voľbami do Európskeho parlamentu a teda žiadna veľká aktivita navyše by sa od občanov neočakávala. Iba informovanosť.

Viac vhodných poštuchnutí zo strany akejkoľvek inštitúcie predstavuje viac angažovaného člena inštitúcie. Jednoduchým príkladom je napríklad sms správa, ktorú zvyknú dostávať darcovia krvi o tom, že je potrebné darovať krv. Pripomenie im to záväzok, ktorý je navyše prospešný. Štát alebo Únia, ktorí majú ako jediní nástroje na vytváranie vhodných ponúk na participáciu, by na tom mali mať zároveň „bytostný" záujem. Ak im občania odmietajú participovať, *spolupracovať*, okrem poklesu legitimity vlády sa spomalí spoločenský a ekonomický pokrok, ktorý časom narazí na svoj strop. Krajiny, ktorých zriadením je demokracia, ktoré majú voľný trh a rovnosť subjektov na ňom, zažívajú hospodársky pokrok, ktorý je ale na rozdiel od nedemokratických režimov udržateľný. Krajina, ktorá je inkluzívna, teda občania sa na jej chode môžu zúčastňovať a zároveň z toho aj ťažiť, prosperuje. A naopak, krajiny, kde sa moc koncentruje v čo najmenšom počte rúk, ktoré vykorisťujú svojich občanov, a na jej riadení – a zisku z tohto riadenia – sa podieľa len pár vyvolených (absolutistické krajiny), môžu krátkodobo hospodársky rásť, ale nakoniec stagnujú a rozpadnú sa.[795] Participácia na moci teda nie je len kvalitatívnym znakom demokracie, ale tiež jej hnacím motorom. Európska únia, ktorá pri svojom vzniku v snahe predchádzať konfliktom zbližovala ekonomiky členských štátov, z tohto zbližovania ťaží mimoriadne. Je preto potrebné, aby aj občania cítili a vedeli, že sú súčasťou tohto celku.

---

tam, aj tam - *think*), ale *zúčastnenie sa* by mu bolo uľahčené tým, že už je na mieste, kde by hlasoval tak či tak (*nudge*). Viac v THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R.: *Nudge (šťouch). Jak postrčit lidi k lepšímu rozhodování o zdraví, majetku a štěstí.* Zlín: Kniha Zlín, 2010. s. 51. a nasl.

[795] Typickým príkladom extraktívnej krajiny bol Sovietsky zväz. Rýchlo hospodársky exceloval, časom však narazil na svoj strop – a to aj kvôli extraktívnym inštitúciám a vykorisťovaniu svojich občanov. Tejto téme sa venovali dnes už držitelia Nobelovej ceny za ekonómiu Daron Acemoglu a James A. Robinson v diele *Why nations fail* (Prečo národy zlyhávajú). Vedci si postavili na prvý pohľad triviálnu otázku: *Prečo sú niektoré krajiny chudobné, zatiaľ čo iné prosperujú? A prečo rozdiely medzi nimi pretrvávajú?* Odpoveď nebude nijako prekvapivá. V ich rozsiahlej práci opisujú množstvo rozkvetov aj zlyhaní krajín. Na rozvoji (či skôr stagnácii) Konga ilustrujú, opäť veľmi jednoduchý, ale fascinujúci vzťah medzi mocou a ľudom. Autori uvádzajú, že za chudobu vtedajšieho Konga nemôže zlá geografická kultúra alebo kultúrne zvyklosti, ale extraktívne inštitúcie. V období konca 14. a začiatku 15. storočia v Kongu vládol kráľ Nzinga a Nkuwu. Tento kráľ rozvinul čulý obchodný styk s Portugalčanmi. Na porovnanie – vtedajšie hlavné mesto Konga Mbanza malo 60 000 obyvateľov, podobne ako Lisabon, a bolo väčšie ako Londýn, ktorý mal v tomto období 50 000 obyvateľov. Spolu s Portugalčanmi dorazili z Európy mnohé nástroje vhodné na rozvoj poľnohospodárstva. Konkrétne sa jednalo o koleso a pluh. Konžskí obyvatelia však využívanie týchto nástrojov odmietli. Dôvod? Všetka úroda, ktorú siali aj žali, patrila kráľovi. Občanom tejto krajiny bolo v zásade jedno *koľko* toho vyprodukovali, keď aj tak z toho oni nemali nič. Viac v ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A.: *Why Nations Fail.* Profile Books, 2013. s. 73 a nasl., s. 245.

10 ZÁVER

V príspevku sa venujeme tak myšlienkovým, ako aj praktickým úskaliam občianskej participácie na rozhodovaní v rámci Európskej únie a jej historickému vývoju. Aj keď jej praktické prevedenie môže byť náročné, moderné demokratické štáty a spoločenstvá stále stoja, resp. by minimálne mali stáť o zúčastňovanie sa občanov na správe veci verejných. To isté, a azda ešte v širšom, platí o Európskej únii. Nejde pritom len o odkaz na určitý ideál. Angažovanosť občanov má prínos pre demokratický politický systém z hľadiska legitimity dôležitých spoločenských rozhodnutí a ekonomického pokroku.

Občania môžu využiť nástroje nielen zastupiteľskej, ale aj participatívnej demokracie. Frekvencia ich využitia často súvisí aj s ich dostupnosťou, resp. poznaním existencie týchto inštitútov. Európskej únii sa nedá vyčítať, že by sa nesnažila občanov ako o nich informovať, tak aj „vtiahnuť" do rozhodovacích procesov. Obrovská sústava orgánov a kompetencií, pre bežného človeka značne komplikovaná, si však vyžaduje nielen aktívne prezentovanie zo strany komunitárnych orgánov, ale aj proaktívnych euroobčanov. Niektoré inštitúty priamej účasti na moci, napr. navrhované Referendum Európskej únie, by mohlo osloviť aj „spiacu masu" občanov, ktorí sa inokedy až tak nezaujímajú o únijný život. K jeho tvorbe by mohla pomôcť legislatívna inšpirácia už existujúcou úpravou Európskej občianskej iniciatívy, a taktiež moderné nástroje, ako napr. účasť prostredníctvom online platforiem.

Použitá literatúra:

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Why Nations Fail.* Londýn: Profile Books, 2013. 529 s.
- DE VRIES, C. E.: *Euroscepticism and the Future of European Integration.* First Edition. Oxford: Oxford University Press, 2018. 249 s.
- CHURCH, C. H., PHINNEMORE, D.: *Understanding the Treaty of Lisbon.* IN: Romanian Journal of European Affairs. Vol. 10, No. 2, 2010. Dostupné na: https://rjea.ier.gov.ro/wp-content/uploads/articole/RJEA_vol10_no2_Understanding_the_Treaty_of_Lisbon.pdf
- FUNTA, R., JURIŠ, F., KLIMEK, L.: *Európske právo*. 3., doplnené a rozšírené vydanie. Bratislava: Walters Kluwer, 2024. 516 s.
- KARAS, V., KRÁLIK, A.: *Právo Európskej únie.* 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2012. 556 s.
- KYSELA, J.: *Deľba moci v kontextu večného hledání dobré vlády.* 1. vydanie. Praha: Leges, 2019, 250 s.
- MANKIW, N. G.: *Zásady ekonomie.* Praha: Grada Publishing, a.s., 2009. 768 s.

- MAVROULI, R., Van Waeyenberge, A.: *EU Responses to the Democratic Deficit and the Rule of Law Crisis: Is It Time for a (New) European Exceptionalism?* IN: Hague Journal on the Rule of Law 15, 405–439, 2023. https://doi.org/10.1007/s40803-023-00198-w
- MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Základy práva Európskej únie – Ústavný systém a súdna ochrana.* Bratislava: IURA EDITION, 2009. 740 s.
- PATAKYOVÁ, M. T., BELEŠ, A., NOSA, M., KIŠŠOVÁ, Š., MÁČAJ, A., BLAŽO, O., KOVÁČIKOVÁ, H.: *Právo EÚ. Inštitucionálny systém a systém práva.* 1. vydanie. Bratislava, Wolters Kluwer, 2025. 568 s.
- THALER, R.; SUNSTEIN, C. *Nudge (šťouch). Jak postrčit lidi k lepšímu rozhodování o zdraví, majetku a štěstí.* Zlín: Kniha Zlín, 2010. 309 s.

Kontaktné údaje:

Mgr. Ignác Brosch
ignac.brosch@student.upjs.sk
Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Kováčska 26
040 75 Košice
Slovenská republika

ÚSTAVNÉ DNI
Vzťah vnútroštátneho práva a práva Európskej únie, XIV. Ústavné dni

Zborník príspevkov

Zostavovatelia:	prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc. Mgr. Ignác Brosch
Vydavateľ:	Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach vo Vydavateľstvo ŠafárikPress
Rok vydania:	2026
Náklad:	150 ks
Počet strán:	380
Rozsah:	27,88 AH
Vydanie:	prvé
Tlač:	EQUILIBRIA, s.r.o.

DOI: https://doi.org/10.33542/XIV-0544-3

ISSN 2454-003X
ISBN 978-80-574-0543-6 (tlačená verzia)
ISBN 978-80-574-0544-3 (e-publikácia)