

# ROZPRAVA O PRINCÍPE PREDNOSTI PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE - VLÁDA PRÁVA ZA HRANICAMI ŠTÁTU<sup>1</sup>

## DISCOURSE ON THE PRINCIPLE OF PRIMACY OF EUROPEAN UNION LAW – RULE OF LAW BEYOND THE STATE

*Radoslav Benko*

*Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta*

### ABSTRAKT

*Jednou zo základných otázok riešených počas procesu neustáleho prehlbovania právnej integrácie v rámci Európskej únie (EÚ) je otázka, ako by mal byť spravovaný vzťah medzi právom EÚ a vnútroštátnym právom členských štátov. Požiadavka vnesená Súdny dvorom Európskej únie, že právo EÚ má mať prednosť pred kolidujúcim vnútroštátnym právom, dokonca aj ústavného charakteru, bola od počiatku vznesenia tejto požiadavky široko diskutovaná. Požiadavka absolútnej (bezpodmienečnej) prednosti práva EÚ pred kolidujúcim vnútroštátnym aj ústavným právom bola namietaná ústavnými súdmi členských štátov, ktoré poukázali na limity priamej prednostnej aplikácie práva EÚ. Príspevok sa zameriava na problematiku vzťahu práva EÚ a vnútroštátneho práva z uhla pohľadu právnej teórie. Ponúka analytickú a metodologickú reflexiu na uvedenú problematiku. V príspevku je pozornosť venovaná právno-teoretickým konceptom ako právny systém, suverenita či platnosť právnych noriem. Zdôrazňuje úlohu komparatívnej rozpravy v rámci procesu ústavnej adjudikácie týkajúcej sa limitov Európskej integrácie a aplikácie práva EÚ. Príspevok ponúka koncepčný normatívny rámec spravujúci riešenie konfliktu medzi právom EÚ a ústavným právom členských štátov. Tento normatívny rámec vkladá do konceptu Hartovho pravidla uznania.*

### ABSTRACT

*One of the core questions raised during the process of building ever closer European Union (EU) is how the relationship between the EU law and the law of its Member States should be governed. Claim made by the Court of Justice of the European Union that EU law should prevail over conflicting national provisions, even constitutional ones, has been widely discussed since the emergence of the claim. The claim of absolute (unconditional) primacy of EU law over conflicting Member States' law, even that of constitutional nature, was opposed by the Member States' constitutional courts which pointed out the limits of prior direct applicability of EU law. The paper discusses the issue of relationship between EU law and Member State's law from the legal theory point of view. It offers analytical and methodological reflection on the issue of the relationship. It pays attention to theoretical legal concepts like legal system, sovereignty or validity of legal norms. It emphasizes the role of comparative discourse during the process of constitutional adjudication on the limits to European integration and applicability of EU law. The paper offers a conceptual normative framework guiding the resolution of conflict between EU law and Member State's constitutional law. The normative framework is embedded in Hart's rule of recognition.*

<sup>1</sup> Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-0823-11 „Regionalizmus a jeho prínos pre všeobecné medzinárodné právo“.

## ÚVOD

Analytické normatívne právne teórie boli rozvíjané za účelom zachytenia charakteristických črt normatívnych systémov, ktoré spĺňali iba štátom stanovené, resp. uznané, normatívne systémy – ako napríklad suverenita (Bentham<sup>2</sup> a Austin<sup>3</sup>), vertikálna “zhora-nadol” hierarchická štruktúra právneho systému (Kelsen<sup>4</sup>) alebo existencia sekundárnych pravidiel zjednocujúcich všetky právne normy patriace do referenčného právneho systému (Hart<sup>5</sup>). Normatívna prax súčasnej Európy viažuca sa na existenciu a fungovanie Európskej únie s jej *sui generis* právom postráda, minimálne do určitej miery, tieto črty. Právne teórie venujúce sa charakteru práva je potrebné vzhľadom na súčasnú právnu prax v Európe prehodnotiť.

Súčasnú právnu prax v Európe charakterizuje normatívny pluralizmus. Normatívny pluralizmus spočíva v uplatňovaní viacerých normatívnych systémov na tom istom území. Jednotlivé normatívne systémy pritom nachádzajú svoj pôvod v rozdielnych normatívnych (právnych) autoritách (v kontexte zamerania príspevku, v národných ústavných systémoch a primárnom práve EÚ). Normy, ktoré majú pôvod v odlišných právnych autoritách sa môžu dostať do vzájomnej kolízie. Ak dôjde ku kolízii medzi právnou normou EÚ a právnou normou, ktorá má svoj pôvod v právnej autorite členského štátu, vyvstáva otázka, ktoré právo (EÚ, alebo vnútroštátne?) by malo byť v konkrétnom prípade uprednostnené, resp. prednostne aplikované. Nakoľko obe vzájomne kolidujúce právne normy majú svoj pôvod v odlišných právnych autoritách, pričom jedna požaduje byť nadradená tej druhej, vyvstáva otázka, ktorú normatívnu autoritu je potrebné rešpektovať. Obe normatívne autority môžu požadovať vyriešenie kolízie určitým spôsobom, pričom nie je garantované, že obe autority budú riešiť kolíziu rovnakým spôsobom. Existencia plurality normatívnych autorít tvoriacich právo, ktoré by malo byť na určitom území rešpektované, vedie v prípade, ak obe normatívne autority požadujú byť zvrchovanými vládcami na určitom území, pričom vytvoria navzájom kolidujúce právo, k problému.<sup>6</sup> Zatiaľ čo vnútroštátne ústavné právo požaduje byť najvyšším právom na území daného štátu, právo Únie požaduje v prípade konfliktu s vnútroštátnym právom byť prednostne aplikované, a to prípadne aj na úkor vnútroštátneho práva ústavného charakteru. Kontradiktórne normatívne nároky rôznych právnych autorít sú súčasťou súčasného sveta práva v Európe. Je pritom obtiažne identifikovať najvyššiu právnu autoritu - autoritu, ktorá by disponovala právomocou autoritatívne a s konečnou platnosťou rozhodnúť konflikt medzi právom EÚ a vnútroštátnym ústavným právom – právnymi normami vytvorenými rôznymi právnymi autoritami.

## I. EURÓPSKA INTEGRÁCIA NA POZADÍ KONCEPTU SUVERENITY A PLATNOSTI PRÁVNÝCH NORIEM

Koncept normatívnej autority reflektuje koncept suverenity. John Austin argumentoval, že v každej spoločnosti existuje len jeden subjekt, ktorého suverenita je jednotná (čo znamená, že daný subjekt je jediným suverénom vo všetkých záležitostiach) a ktorého suverenita je nedeliteľná (čo znamená, že jeho suverenita nie je rozdelená medzi rôzne subjekty majúce právomoc rozhodovať o druhovo iných záležitostiach).<sup>7</sup> Podľa Austina je suverénom ten, koho sú jednotlivci zvyknutí poslúchať a kto nemá zvyk podriadenosti niekoho poslúchať. Koncept suverenity sa spája s požiadavkou, že všetky normy patriace do toho istého právneho systému

<sup>2</sup> Pozri: BENTHAM, J. *Of Laws in General*. London: Athlone Pr, 1970.

<sup>3</sup> Pozri: AUSTIN, J.: *The province of Jurisprudence Determined*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

<sup>4</sup> Pozri: KELSEN, H. *Pure Theory of Law*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1970.

<sup>5</sup> Pozri: HART, H.L.A. *The Concept of Law*. New York: Oxford University Press, Clarendon law series, 1997.

<sup>6</sup> Porovnaj: LETSAS, G. Harmonic law: The case against pluralism. In Dickson, J. – Eleftheriadis, P. *Philosophical Foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s.78.

<sup>7</sup> Pozri: AUSTIN, J.: *The province of Jurisprudence Determined*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, s.246.

majú rovnaký pôvod – suveréna, ktorý ich prijíma buď sám, alebo právomoc na ich prijatie deleguje na podriadený subjekt.<sup>8</sup> Fungovanie EÚ sa však zakladá na skutočnosti, že na území jej členských štátov existuje viac ako jedna zvrchovaná suverénna normotvorná autorita – okrem normatívnej autority toho ktorého členského štátu aj normatívna autorita samotnej EÚ, pričom normatívne autority členských štátov nie sú odvodené od zvrchovanej normatívnej autority EÚ a ani normatívnu autoritu EÚ nie je možné považovať výlučne za odvodenú od zvrchovaných normatívnych autorít členských štátov, keďže právo Únie požaduje byť prednostne uplatnené aj v prípade jeho kolízie s vnútroštátnym ústavným právom, čo môže v určitých prípadoch znamenať jeho uplatnenie aj proti vôli zvrchovanej normatívnej autority daného členského štátu. Austinov obraz o jednotnom a nedeliteľnom suverénovi ako spoločnom pôvode všetkého platného práva bol zdiskreditovaný školou právneho pozitivizmu. J. Raz, napríklad, poukázal na to, že pôvod práva nemožno zvoliť za kritérium identifikácie všetkého platného práva určitého právneho systému.<sup>9</sup> Argumentoval, že suverenita môže byť rozdelená (rozdelená medzi subjekty, ktoré nemajú vzájomne podriadené normatívne právomoci vo vzťahu k odlišným záležitostiam) rovnako ako aj zdieľaná (vlastnená viacerými subjektmi nemajúcimi vzájomne podriadené normatívne právomoci nad všetkými, tými istými, záležitosťami). Ak platné právne normy v rámci určitého systému sú tvorené rôznymi suverénmi, pričom každý z nich požaduje disponovať najvyššou normatívnou právomocou, potom je nutné identifikovať iné kritérium platnosti právnych noriem a jednotnosti právneho systému ako je identita normatívnej autority.<sup>10</sup>

Podstata právneho systému nespočíva v pôvode právnych pravidiel, ale v činnosti orgánov aplikujúcich právo. Podľa Harta, v každom právnom systéme existuje pravidlo uznania, akceptované a uplatňované štátnymi úradníkmi, ktoré identifikuje kritéria platnosti pre všetky právne pravidlá daného právneho systému.<sup>11</sup> To, čo zjednocuje všetky pravidlá právneho systému, nie je skutočnosť, že boli prijaté určitou zvrchovanou suverénnou normatívnou autoritou, ale skutočnosť, že ich uplatňovanie orgánmi aplikácie práva sa riadi určitými kritériami, ktoré akceptujú.<sup>12</sup> Pôvod platnej právnej normy preto môže spočívať kdekoľvek, v zahraničnom zákonodarcovi, supranacionálnej entite či medzinárodnom orgáne. To, čo je rozhodujúce pre existenciu určitých kritérií platnosti (uplatniteľnosti) práva je právna prax tých, čo aplikujú právne normy.

## II. ÚSTAVNÝ PLURALIZMUS – REALITA EURÓPSKEHO PRÁVNEHO PRIESTORU

Riešenie konfliktu medzi právnou normou EÚ a právnou normou, ktorá má svoj pôvod v členskom štáte EÚ bolo zverené predovšetkým súdnym orgánom EÚ a členských štátov s ústavnou jurisdikciou. Súčasnú ústavnú prax v Európe týkajúcu sa adjudikácie (rozhodovacej činnosti) Súdneho dvora EÚ a ústavných súdov členských štátov zaoberajúcu sa vzťahom práva EÚ a vnútroštátneho ústavného práva vhodne popisujú myšlienky ústavného pluralizmu.<sup>13</sup> Stúpenci ústavného pluralizmu zdôrazňujú, že konflikt medzi právom Únie

<sup>8</sup> Pozri: LETSAS, G. (2012), s. 84.

<sup>9</sup> Pozri: RAZ, J. *The Concept of a Legal System: An Introduction to the Theory of Legal System*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 1980, s. 35-38.

<sup>10</sup> Pozri: LETSAS, G. (2012), s. 85.

<sup>11</sup> V prípade konfliktu medzi právnou normou EÚ a právnou normou členského štátu je potrebné hovoriť o “aplikácii” a nie o “platnosti”, keďže v prípade vyriešenia konfliktu medzi nimi v prospech jednej z noriem, druhá norma nestráca platnosť, len nedochádza k jej aplikácii v prejednávacom prípade.

<sup>12</sup> Pozri: HART, H.L.A. (1997), s. 94.

<sup>13</sup> Pozri, napr.: WALKER, N. The Idea of Constitutional Pluralism. In *Modern Law Review*, 2002, Volume 65, Issue 3, s. 322; AVBELJ, M. – KOMÁREK, J. (eds.) *Four Visions of Constitutional Pluralism*. EUI Working Papers Law No. 2008/21, Florence: European University Institute, 2008, 37s; AVBELJ, M. – KOMÁREK, J. (eds.) *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford: Hart Publishing, 2012, 453 s.

a vnútroštátnym právom nemožno riešiť prostredníctvom hierarchického podriadenia jedného práva pod druhé. Ústavní pluralisti nesúhlasia s požiadavkou Súdneho dvora v jeho rozhodnutí vo veci *Costa v E.N.E.L.*,<sup>14</sup> že členské štáty sú stále povinné neaplikovať vnútroštátne právo, ak je v rozpore s právom EÚ, a to vrátane situácie, ak jeho aplikácia má byť na úkor vnútroštátneho práva ústavného charakteru (*Internationale Handelsgesellschaft*<sup>15</sup>). Na druhej strane súhlasia s námietkami vnútroštátnych ústavných súdov, že aplikácia práva EÚ je v určitých prípadoch limitovaná určitými vnútroštátnymi ústavnými požiadavkami. A pokiaľ ide o vzťah práva EÚ k právu Organizácie spojených národov (OSN), nesúhlasia s názorom Súdu prvej inštancie (teraz Všeobecného súdu) vynesenej v rozhodnutí vo veci *Kadi*,<sup>16</sup> že právo Únie musí vždy ustúpiť právu OSN v prípade kolízie s ním, ale súhlasia s názor Súdneho dvora vynesenej vo veci *Kadi*,<sup>17</sup> že právo Únie môže v určitých prípadoch byť uprednostnené pred záväzkami vyplývajúcimi z práva OSN. Ústavní pluralisti teda odmietajú myšlienku, že vnútroštátne právo je hierarchicky integrované do práva EÚ a že právo EÚ je hierarchicky integrované do práva medzinárodného spoločenstva.<sup>18</sup>

Vzájomný vzťah medzi právom Únie a vnútroštátnym ústavným právom je potrebné vnímať nie len optikou judikatúry Súdneho dvora presadzujúcom bezpodmienečnú absolútnu prednosť práva Únie pred akýmkoľvek ustanovením vnútroštátneho práva, vrátane ustanovení ústavného charakteru, ale rovnako tak aj optikou vnútroštátnych ústavných súdov poukazujúcich na určité ústavné limity prednostného uplatnenia práva EÚ. Vzťah práva EÚ k vnútroštátnemu ústavnému právu sa formuje nie len prostredníctvom rozhodovacej činnosti Súdneho dvora EÚ ale rovnako aj prostredníctvom judikatúry vnútroštátnych ústavných súdov. Judikatúra vnútroštátnych ústavných súdov dotýkajúca sa ústavných limitov prednostnej aplikácie práva EÚ (vo veciach preskúmania ústavnosti Lisabonskej zmluvy) odкрýva uplatňovanie komparatívnej dialektiky (rozpravy) medzi nimi, ako to bude načrtnuté v texte nižšie tohto príspevku. Takýto súdny dialóg umožňuje vzájomné konštruktívne zapájanie sa vnútroštátnych ústavných súdov do riešenia otázky statusu práva EÚ na území členských štátov.

### III. PRINCÍP PREDNOSTI PRÁVA EÚ V ZMYSLE JUDIKATÚRY SÚDNEHO DVORA EÚ

Podľa Súdneho dvora, vnútroštátne orgány aplikácie práva majú povinnosť uznať okamžitý priamy účinok práva EÚ a neuplatniť akékoľvek ustanovenie vnútroštátneho práva, aj ústavného charakteru, brániace priamemu a prednostnému uplatneniu práva EÚ. Vzťah medzi právom Únie a vnútroštátnym (ústavným) právom je spravovaný princípom prednosti práva EÚ, na existenciu ktorého poukázal Súdny dvor vo svojom rozhodnutí vo veci *Costa v E.N.E.L.*<sup>19</sup> Súdny dvor ustanovil, že status kolidujúceho vnútroštátneho práva nie je pre prednostnú aplikáciu práva Únie podstatný. Dokonca ani vnútroštátne právo ústavného charakteru nemôže zabrániť prednostnému priamemu uplatneniu práva EÚ (vec *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>20</sup>). Súdny dvor priznal právu Únie absolútnu (bezpodmienečnú) prednosť pred kolidujúcim vnútroštátnym právom. Na dôsledky uplatnenia princípu prednosti práva EÚ Súdny dvor

<sup>14</sup> Rozsudok Flaminio Costa proti E.N.E.L., 6/64, EU:C:1964:66.

<sup>15</sup> Rozsudok Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 11/70, EU:C:1970:114.

<sup>16</sup> Rozsudok z 21.septembra 2005, Yassin Abdullah Kadi proti Rade Európskej únie a Komisii Európskych spoločenstiev, T-315/01, EU:T:2005:332.

<sup>17</sup> Rozsudok Yassin Abdullah Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Rade Európskej únie a Komisii Európskych spoločenstiev, C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461.

<sup>18</sup> Pozri: KUMM, M.: The Moral Point of Constitutional Pluralism: Defining the Domain of Legitimate Institutional Civil Disobedience and Conscientious Objection. In *Philosophical foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 217.

<sup>19</sup> Rozsudok Flaminio Costa proti E.N.E.L., EU:C:1964:66.

<sup>20</sup> Rozsudok Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, EU:C:1970:114.

poukázal vo svojom rozhodnutí vo veci *Simmenthal*.<sup>21</sup> Vnútroštátny súd, ktorý v rámci svojej právomoci aplikuje ustanovenia práva EÚ, je povinný zabezpečiť plný účinok únijských noriem a z vlastnej úradnej moci má neuplatniť každé vnútroštátne ustanovenie, a to bez ohľadu na to, či bolo prijaté skôr alebo neskôr ako únijský predpis, ktoré je v rozpore s právom EÚ a to bez toho, aby musel najprv žiadať alebo čakať na jeho zrušenie legislatívnou cestou alebo iným ústavným postupom. Riešenie rozporu medzi ustanovením práva EÚ a vnútroštátnym ustanovením je zverené súdu aplikujúcemu právo EÚ. Vnútroštátnemu súdu, ktorý aplikuje právo EÚ je priznaná právomoc urobiť všetko, čo je nevyhnutné pre neuplatnenie ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré sú prekážkou plnej účinnosti noriem EÚ.<sup>22</sup> V rozsudku vo veci *Factortame*<sup>23</sup> Súdny dvor dodáva, že: „...plný účinok práva Spoločenstva by bol tiež oslabený, ak by niektoré pravidlo vnútroštátneho práva mohlo zabrániť sudcovi, rozhodujúcemu v spore týkajúcom sa práva Spoločenstva, aby nariadil predbežné opatrenia na účel zaručenia plnej účinnosti súdneho rozhodnutia v súvislosti s existenciou práv uplatňovaných na základe práva Spoločenstva. Z toho vyplýva, že sudca, ktorý by za takýchto okolností nariadil predbežné opatrenia, keby nenarazil na niektoré pravidlo vnútroštátneho práva, je povinný vylúčiť uplatnenie tohto pravidla“.<sup>24</sup> Tento výklad, podľa Súdneho dvora, potvrdzuje aj systém konania o prejudiciálnej otázke, „...ktorého *effet utile* by bol znížený, ak by vnútroštátny súd, ktorý preruší konanie, kým Súdny dvor odpovie na jeho prejudiciálnu otázku, nemohol nariadiť predbežné opatrenia až do vydania rozhodnutia prijatého v dôsledku odpovede Súdneho dvora.“<sup>25</sup>

Súdny dvor doktrínu prednosti práva Únie nezaložil na koncepte normatívnej autority, suverenity, či demokracie. Namiesto toho Súdny dvor odôvodnil svoj postoj priznať právu Únie absolútnu prednosť pred vnútroštátnym právom na základe osobitného charakteru práva Únie v porovnaní s bežnými medzinárodnými zmluvami. Rétorika Súdneho dvora, že právo Únie (v tom čase Európskeho hospodárskeho spoločenstva) vytvára autonómny právny poriadok bola rozhodujúca. Autonómia právneho poriadku EÚ s jeho osobitnými znakmi bola dôležitá s funkcionálnych dôvodov. Iba taký medzinárodnou zmluvou založený právny režim, ktorému je priznaná priama aplikovateľnosť a absolútna prednosť pred kolidujúcim ustanovením vnútroštátneho práva je schopný efektívne dosahovať ciele, pre ktoré bol zriadený. Bez nároku na priamu a prednostnú aplikáciu práva EÚ by došlo k ohrozeniu jeho jednotnej a efektívnej aplikácie. Jednotnosť a efektívnosť aplikácie práva Únie je možné vnímať ako „dve doplňujúce sa osi“.<sup>26</sup> Právo EÚ je jednotne efektívne, ak je uplatňované a vynucované ako najvyššie právo všetkými, ktorým je v rámci príslušného politického zoskupenia zverená právomoc aplikovať a vynucovať právo.<sup>27</sup> Jednotnosť účinkov právnej normy EÚ spočíva v jednotnosti normatívnych dôsledkov, ktoré táto norma vyvoláva na území celej Únie. Aby právo EÚ bolo považované za efektívne na území členských štátov musí byť adekvátne vynucované, aby bolo uplatňované jednotne musí mu byť priznané rovnaké zaobchádzanie vo všetkých členských štátoch. Právo Únie je zvrchované efektívne na území členských štátov, ak je jednotne vynucované v rámci všetkých ich jurisdikcií.<sup>28</sup> Efektivita práva EÚ sa spája s požiadavkou efektívneho uplatňovania práv vyplývajúcich pre jednotlivcov zo zmlúv (na ktorých stojí EÚ) či už voči členským štátom alebo jednotlivcom. Garancie materiálneho charakteru (ako zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú jednotlivcovi porušením práva Únie, na existenciu ktorej

<sup>21</sup> Rozsudok Amministrazione delle Finanze dello Stato proti *Simmenthal SpA*, 106/77, EU:C:1978:49.

<sup>22</sup> Rozsudok Amministrazione delle Finanze dello Stato proti *Simmenthal SpA*, EU:C:1978:49, body 21 – 24.

<sup>23</sup> Rozsudok *The Queen* proti *Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd a i.*, C-213/89, EU:C:1990:257.

<sup>24</sup> Rozsudok *The Queen* proti *Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd a i.*, EU:C:1990:257, bod 21.

<sup>25</sup> Rozsudok *The Queen* proti *Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd a i.*, EU:C:1990:257, bod 22.

<sup>26</sup> Pozri: PROCHÁZKA, R. To Decide or Not To Decide: On the Political Theology of *Simmenthal*, Lyckeskog et al. In *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*. Hague: T.M.C. Asser Press, 2013, s. 347-348.

<sup>27</sup> *Ibid.*, s. 347.

<sup>28</sup> Porovnaj: *Ibid.*, s. 348.

Súdny dvor poukázal vo svojom rozhodnutí vo veci *Francovich*<sup>29</sup>), ako aj garancie procesného charakteru (efektívnosť konania o prejudiciálnej otázke<sup>30</sup>) zohrávajú dôležitú úlohu pre udržanie a uplatňovanie princípu prednosti práva EÚ. Deficit týchto garancií podkopáva ambíciu nároku práva EÚ na prednosť pred vnútroštátnym právom. Požiadavka vznesená voči EÚ, aby efektívne plnila ciele, ktoré jej boli zverené, by bola ohrozená, ak by členské štáty neakceptovali nárok práva Únie na prednosť pred vnútroštátnym právom.

Požiadavka Súdneho dvora, že právo EÚ vytvára „autonómny právny poriadok“ nahrádza požiadavku „štátnosti“ alebo „suverenity“ týkajúcich sa „My ľud“ a demokracie.<sup>31</sup> Argumenty demokratickosti a úlohy *pouvoir constituant* (ustanovujúcej moci) nerezonujú v jurisprudencii Súdneho dvora týkajúcej sa princípu prednosti práva Únie. Absencia *európskeho démosu* a skutočnosť, že EÚ je založená na medzinárodných zmluvách a nie na akte európskej ustanovujúcej moci, viedla ústavné súdy členských štátov (predovšetkým nemecký *Bundesverfassungsgericht*) k tomu, aby trvali na určitých limitoch požiadavky prednosti práva EÚ zastávanej Súdny dvorom a na podriadení priamej prednostnej aplikácie práva Únie špecifickým vnútroštátnym ústavným požiadavkám.

#### IV. VNÚTROŠTÁTNE ÚSTAVNÉ LIMITY PREDNOSTNEJ APLIKÁCIE PRÁVA EÚ

Členské štáty prostredníctvom svojich ústav a/alebo rozhodovacej činnosti svojich ústavných súdov akceptovali prednosť práva EÚ pred vnútroštátnymi zákonmi, dokonca aj tými, ktoré boli prijaté neskôr, kvôli potrebe zabezpečenia efektívnej a jednotnej aplikácie práva EÚ. Avšak neakceptovali požiadavku, aby právo EÚ prevážilo nad akýmkoľvek ustanovením vnútroštátneho práva. Vo veci *Solange I*<sup>32</sup> nemecký ústavný súd (*Bundesverfassungsgericht*) pomeriaval potrebu zabezpečenia efektívnej a jednotnej aplikácie práva EÚ s potrebou zabezpečenia ochrany základných práv vyplývajúcej z nemeckej ústavy (Základného zákona). Nemecký ústavný súd dospel k záveru, že pokiaľ na úrovni EÚ (EHS) nebude zabezpečená ochrana základných práv porovnateľná s ich ochranou podľa vnútroštátnej ústavy, právo EÚ (EHS) bude podriadené vnútroštátnemu ústavnému preskúmaniu optikou ústavného štandardu ochrany základných práv. Vo svojom rozhodnutí vo veci *Maastrichtskej zmluvy*<sup>33</sup> a neskôr vo veci *Lisabonskej zmluvy*<sup>34</sup> nemecký ústavný súd determinoval, že disponuje právomocou preskúmať, či akt Únie nebol prijatý *ultra vires*. Ak by tomu tak bolo, vyhradil si právomoc vyhlásiť daný akt za neaplikovateľný na území Nemecka. Argument demokratickosti zohrával centrálnu úlohu pri oboch týchto rozhodnutiach nemeckého ústavného súdu. Nakoľko demokratickosť Únie zostáva nevyvinutá, je dôležité pre *Bundesverfassungsgericht* zabezpečiť, že akty orgánov Únie budú vydané v rámci právomocí zverených im v zmluvách. *Bundesverfassungsgericht* si vyhradil právomoc preskúmať právo EÚ na jurisdikčnom základe. Na druhej strane však svoju právomoc obmedzil len na prípady, ak prekročenie právomocí orgánu Únie je dostatočne jasné a závažné a ak sporný akt Únie vedie k štrukturálne významnej zmene prerozdelenia právomocí medzi EÚ a členské štáty. Nemecký ústavný súd určil podmienky, za ktorých môže byť prednosť práva Únie prekonaná v mene ochrany demokracie a subsidiarity. Vo svojom rozhodnutí vo veci *Lisabonskej zmluvy* nemecký ústavný súd de-

<sup>29</sup> Rozsudok Andrea Francovich a Danila Bonifaci a iní proti Talianskej republike, C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428.

<sup>30</sup> Porovnaj: PROCHÁZKA, R. (2013), s. 361-364.

<sup>31</sup> Pozri: KUMM, M. (2012), s. 227.

<sup>32</sup> Rozsudok Spolkového ústavného súdu Nemecka (*Bundesverfassungsgericht*) z 29.mája 1974 vo veci Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr – und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel („Solange I“), 2 BvG 52/71.

<sup>33</sup> Rozsudok Spolkového ústavného súdu Nemecka (*Bundesverfassungsgericht*) z 12.októbra 1993 vo veci Brunner v European Union Treaty („Maastrichtska zmluva“), 2 BvG 2134/92 a 2159/92.

<sup>34</sup> Rozsudok Spolkového ústavného súdu Nemecka (*Bundesverfassungsgericht*) z 30.júna 2009 vo veci Gauweiler, Die Linke v Act of Approval of the Lisbon Treaty („Lisabonska zmluva“), 2 BvE 2/08.

terminoval aj ďalší ústavný záväzok vedúci k vnútroštátnej rezistencii voči prednostnému uplatneniu práva EÚ. Súd považoval vnútroštátnu ústavnú identitu týkajúcu sa nezmeniteľného jadra ústavy za argument brániaci priznaniu právu EÚ aplikačnú prednosť. Ústavné sudy iných členských štátov, ktoré sa vo svojej rozhodovacej činnosti venovali problematike vzťahu práva EÚ k vnútroštátnemu (ústavnému) právu zaujali v podstate rovnaký postoj k limitom prednostnej aplikácie práva EÚ ako nemecký *Bundesverfassungsgericht*, vo význame, že nevzniesli žiadnu ďalšiu požiadavku, požiadavku iného druhu, ktorá by mala brániť prednostnému uplatneniu práva EÚ. V zásade poukázali na tie isté požiadavky ústavného charakteru brániace prednostnej aplikácii práva Únie, ako sú tie, na ktoré poukázal nemecký ústavný súd.

Aj napriek tomu, že EÚ nevytvára zvrchované (najvyššie) právo uplatniteľné na jej území za akýchkoľvek okolností (vzhľadom na existenciu určitých vnútroštátnych požiadaviek ústavného charakteru, ktoré bránia prednostnej aplikácii práva Únie), stále je ju možné považovať za subjekt disponujúci normatívnou autoritou v európskom právnom priestore. Autorita EÚ je otázkou stupňa. Záleží, napríklad, od miery, do akej inštitúcie EÚ realizujú princípy ústavného charakteru, ako je napríklad princíp ochrany základných práv, alebo od miery, do akej fungovanie EÚ odráža princíp demokracie. Ani právo Únie ani vnútroštátne právo neustanovuje zvrchované (najvyššie) právo v európskom právnom priestore. Väčšina vnútroštátnych ústavných súdov neakceptovala požiadavku práva Únie zastávať pozíciu zvrchovaného (najvyššieho) práva územia EÚ v každom prípade. Avšak na druhej strane, rovnako nepovažujú ani vnútroštátne ústavné právo za najvyššie právo ich územia v každom prípade. Je možné konštatovať, že prednostnú aplikáciu práva Únie umožňujú v zásade len v rozsahu autorizovanom vnútroštátnou národnou ústavnou identitou, rešpektovanie ktorej v súčasnosti požaduje aj článok 4 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii (tzv. klauzula rešpektovania národnej ústavnej identity členských štátov). Vnútroštátne ústavné sudy by mali hľadiť na obe práva, Európskej únie ako aj vnútroštátne ústavné právo, a pokúsiť sa zistiť, čo od nich najlepšie porozumenie konkurujúcich si princípov stojacich za prednostnou priamou aplikáciou práva EÚ a jej limitmi požaduje.<sup>35</sup>

## V. KOMPARATÍVNA ROZPRAVA AKO SÚČASŤ PROCESU ÚSTAVNEJ ADJUDIKÁCIE TÝKAJÚCEJ SA APLIKÁCIE PRÁVA EÚ

Pohľad Súdneho dvora a vnútroštátnych ústavných súdov na prednostnú aplikáciu práva Únie sa líši. Autoritu (ne)vytvárať hranice priamej prednostnej aplikácie práva EÚ majú oba sudy, Súdny dvor ako aj vnútroštátne ústavné sudy. Za účelom zachovania koherencie (súdržnosti) vzťahu medzi právom EÚ a vnútroštátnym ústavným právom oba sudy, Súdny dvor a vnútroštátne ústavné sudy, by mali rešpektovať stanovené hranice bez ohľadu na ich pôvod, či už sa nachádza na úrovni Únie, alebo členského(-kých) štátu(-tov).<sup>36</sup> Nie je dôležité, ktorý súd, kedy a aké hranice stanoví pre priamu aplikačnú prednosť práva Únie. „*Na čom záleží je, aby všetky sudy sa približovali sledovaniu rovnakých hraníc bez ohľadu na to, kto ich ustanoví. Ak už raz jeden alebo viaceré sudy ustanovia určitú hranicu, potom ďalšie sudy majú dôvod ju sledovať nie kvôli tomu, že súd, ktorý stanovil hranicu disponuje najvyššou autoritou stanoviť hranice, ale kvôli tomu, že to požaduje morálny dôvod spolupráce a efektivity.*“<sup>37</sup> Súdny dvor a vnútroštátne ústavné sudy majú rovnako aj pozitívno-právnu povinnosť navzájom spolupracovať pri plnení úloh vyplývajúcich zo zmlúv na základe princípu lojálnej spolupráce zakotvenom v článku 4 odsek 3 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ). Vzájomná spolupráca medzi Súdnyim dvorom na jednej strane a vnútroštátnymi ústavnými súdmi na strane dru-

<sup>35</sup> Pozri: KUMM, M. The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy before and after the Constitutional Treaty. In *European Law Journal*, 2005, Volume 11, Issue 3, s. 262-307.

<sup>36</sup> Ako aj bez ohľadu na to, ako na to bude poukázané v tomto texte nižšie, či sú stanovené súdnym orgánom alebo ústavodarcom.

<sup>37</sup> LETSAS, G. (2012), s. 100, (preklad autorom).

hej, ako aj medzi vnútroštátnymi ústavnými súdmi navzájom, pri stanovovaní hraníc prednostnej aplikácie práva Únie je rovnako aj faktickou záležitosťou (existujúcou skutočnosťou). Najlepšie ju ilustruje komparatívna analýza rozhodovacej činnosti vnútroštátnych ústavných súdov týkajúca sa preskúmania ústavnosti Lisabonskej zmluvy. Táto komparatívna analýza odкрýva súdny dialóg medzi súdnymi orgánmi s ústavnou jurisdikciou. Ústavné súdy členských štátov vo svojich rozhodnutiach, v ktorých sa zaoberali preskúmaním ústavnosti Lisabonskej zmluvy, odkazujú v častiach venujúcich sa aplikovateľnosti práva Únie, okrem rozhodnutí Súdneho dvora, aj na rozhodnutia ústavných súdov iných štátov. V určitých prípadoch sa s postojom iných súdov stotožnili, v iných zaujali odlišný postoj.<sup>38</sup> Napríklad, český ústavný súd vo svojom rozhodnutí vo veci preskúmania ústavnosti Lisabonskej zmluvy výslovne odkazuje na rozhodnutia nemeckého ústavného súdu vo veci *Solange II* a vo veci preskúmania ústavnosti Maastrichtskej zmluvy ako na zdroje svojej inšpirácie. Vychádzajúc z rozhodnutia nemeckého ústavného súdu vo veci Maastrichtskej zmluvy český ústavný súd napokon zaujíma postoj spočívajúci v možnosti preskúmať, či niektorý orgán Únie nevybočil z právomocí, ktoré Česká republika preniesla na EÚ (*ultra vires* prieskum úniijného práva).<sup>39</sup> Aj keď nemožno ešte hovoriť o nejakej zaužívanej a široko uplatňovanej praxi, javí sa byť minimálne vhodné a žiaduce, aby súdy s ústavnou jurisdikciou pri riešení otázky vzťahu úniijného a vnútroštátneho práva brali zreteľ na rozhodnutia iných súdnych orgánov s ústavnou jurisdikciou pôsobiacich v európskom právnom priestore. Sudcovské zvykové pravidlo určujúce kritéria platnosti (uplatniteľnosti) právnych noriem, ktoré je akceptované a uplatňované v rozhodovacej činnosti súdov predstavuje Hartovo pravidlo uznania.<sup>40</sup>

## VI. PRINCÍP PREDNOSTI PRÁVA EÚ AKO ÚNIJNÉ PRAVIDLO UZNANIA

Hartovo pravidlo uznania stanovuje kritéria platnosti primárnych pravidiel.<sup>41</sup> Je pravidlom, podľa kritérií platnosti ktorého musia byť ostané pravidlá (normy) v súlade, aby ich bolo možné považovať za platné právo, súčasť daného právneho systému, a v dôsledku toho aplikovať na prejednávany prípad. Pravidlo uznania existuje ako komplexná, normatívne zhodná, prax súdov, úradníkov a súkromných osôb identifikovania platného (záväzného, aplikovateľného) práva odvolávajúca sa na určité kritériá. Hart poukázal na skutočnosť, že v rozvinutom právnom systéme môžu existovať rozličné kritériá právnej platnosti (uplatniteľnosti)

<sup>38</sup> K analýze rozhodnutí ústavných súdov členských štátov týkajúcich sa preskúmania ústavnosti Lisabonskej zmluvy pozri, napr.: WENDEL, M.: Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives. In *European Constitutional Law Review*. 2011, Volume 7, Issue 1, s. 96-137.

<sup>39</sup> Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky z 26. novembra 2008 vo veci preskúmania ústavnosti Lisabonskej zmluvy (*Lisabonská zmluva I*), Pl ÚS 19/08, body 116 - 118.

<sup>40</sup> Pozri: H.L.A. (1997), s. 256.

<sup>41</sup> Podľa Harta, právny systém pozostáva z dvoch typov pravidiel – pravidiel ukladajúcich povinnosti (*duty-imposing rules*) a pravidiel zverujúcich oprávnenia, resp. moc (*power-conferring rules*). Právny systém teda tvoria, na jednej strane, *primárne pravidlá*, ktoré nariaďujú, alebo zakazujú určité konanie, či ukladajú povinnosti a ktorých cieľom je zamedziť násiliu, chrániť vlastníctvo, alebo trestať podvodné konanie a, na strane druhej, *sekundárne pravidlá*, ktoré umožňujú vytvárať, meniť alebo rušiť primárne pravidlá, či autoritatívne rozhodovať o tom, či došlo k ich porušeniu a za ich porušenie ukladať sankcie a následne ich aj proti vôli porušiteľa vynucovať. Sekundárne pravidlá dopĺňajú primárne pravidlá (sú to pravidlá o primárnych pravidlách), ktoré spôsobujú, že primárne pravidlá spoločne nevytvárajú len náhodný zhluk pravidiel, ale systém. Hart rozlišuje tri druhy sekundárnych pravidiel. Po prvé, *sekundárne pravidlá uznania*, ktoré určujú podmienky, za ktorých je možné určité pravidlo považovať za pravidlo patriace do systému práva. Sekundárne pravidlá uznania určujú vlastnosti (znaky), ktoré určité pravidlo musí napĺňať, aby ho bolo možné uznať za právne pravidlo patriace do referenčného právneho systému. Pravidlom uznania je napríklad pravidlo požadujúce, aby k vytvoreniu právnej normy došlo prostredníctvom stanoveného legislatívneho procesu, alebo na základe rozhodnutia súdu po splnení určitých ďalších požiadaviek (judikatúra súdov ako prameň práva), či dlhodobým zachovávaním určitej obyčajovej zvyklosti (právna obyčaj ako prameň práva). *Sekundárne pravidlá zmeny* regulujú proces tvorby, alebo zmeny primárnych pravidiel. Tieto pravidlá zahŕňajú napríklad zloženie zákonodarného orgánu, či zákonodarný proces, ale aj zmocnenie pre jednotlivcov uzatvárať zmluvy, či jednostranným prejavom vôle zakladať práva (oprávnenie písať testament). A nakoniec sú to *sekundárne pravidlá rozhodovania*, ktoré určujú prostriedky, pomocou ktorých sa dosahuje autoritatívne rozhodnutie o tom, či v konkrétnom prípade došlo, alebo nie k porušeniu primárnych pravidiel. Tieto pravidlá ustanovujú kto má právomoc rozhodovať a proces, ktorým sa musí rozhodovanie riadiť. Pozri: HART, H.L.A (1997), s. 94-99.



a v prípade, že tomu tak je, tieto kritériá sú usporiadané tak, aby bolo zabránené konfliktu medzi nimi.<sup>42</sup> Hart ďalej predpokladal, že každý právny systém má iba jedno pravidlo uznania, aj napriek tomu, že v moderných právnych systémoch existujú viaceré pramene práva.<sup>43</sup> Obsah takéhoto pravidla uznania nemusí byť nevyhnutne ustanovený v jednom autoritatívnom texte, ako napríklad v ústave, ale jeho existencia a obsah sú prejavom praxe subjektov povolaných identifikovať a uplatňovať platné právo. Pravidlo uznania je záležitosťou existujúcej skutočnosti.<sup>44</sup> Na princíp prednosti práva Únie, tak ako je ustanovený a rozvíjaný rozhodovacou činnosťou Súdneho dvora a vnútroštátnych ústavných súdov, je možné nazerať ako na Hartovo pravidlo uznania.

Podľa Harta, aktuálna existencia pravidla uznania spočíva v aktuálnej rozhodovacej praxi súdov a iných úradníkov. Pravidlo uznania je záležitosťou faktu. Berúc do úvahy vnútorný uhol pohľadu účastníkov právnej praxe, možno povedať, že ak vnútroštátne ústavné súdy trvajú na tom, že priama prednostná aplikácia práva EÚ na úkor vnútroštátneho práva, dokonca aj práva ústavného charakteru, tak ako to vyplýva z rozhodovacej činnosti Súdneho dvora, je akceptovateľná iba pod podmienkou rešpektovania určitých vnútroštátnych ústavných záväzkov a, popri judikatúre Súdneho dvora, sú tieto požiadavky vnútroštátnych ústavných súdov všeobecne rešpektované ako právne autoritatívne zo strany súdov, či iných orgánov aplikujúcich právo (tak na úrovni EÚ ako aj vnútroštátnej úrovni), potom je riešenie konfliktu medzi právom EÚ a vnútroštátnym právom, tak ako je to načrtnuté vyššie, záležitosťou faktu a jeho normatívnemu rámcu možno priradiť pomenovanie „pravidlo uznania“.

Pravidlo uznania je možné rovnako vnímať aj ako definičný znak právneho systému. Podľa Harta, existencia právneho systému spočíva v dvoch faktoroch – poslušnosti zo strany jednotlivcov a akceptácie sekundárnych pravidiel zo strany orgánov aplikácie práva ako spoločných štandardov „úradného“ správania. Právny systém existuje vtedy, ak je jasné, že oba tieto faktory sú svorné v ich príslušnom typickom záujme o právo, čo znamená, že pravidlá, ktoré sú uznané orgánmi aplikácie práva za platné (uplatniteľné) sú vo všeobecnosti zachovávané.<sup>45</sup> Aby určitý súhrn právnych noriem bolo možné správne označiť za právny systém, je potrebné aby obsahoval spôsob riešenia kolízie právnych noriem (určenia platnosti, aplikovateľnosti, právnych noriem),<sup>46</sup> nakoľko, aby určité právo bolo možné označiť ako právny systém musí disponovať atribútmi ako koherencia a jednotnosť. Je úlohou pravidla uznania určiť kritéria platnosti (uplatniteľnosti) právnych noriem, kritéria riešenia konfliktu medzi vzájomne si odporujúcimi právnymi normami, kritéria, na základe ktorých možno určitú normu vnímať ako platnú súčasť daného právneho systému a preto ich aj aplikovať na prejednávany prípad. Prostredníctvom pravidla uznania sa zabezpečuje jednota právneho systému, jeho vnútorná harmónia a normatívna koherencia. Ak je možné na supranacionálnej úrovni EÚ identifikovať pravidlo uznania, potom možno konštatovať, že právo EÚ a vnútroštátne právo tvoria spolu jeden (jednotný) právny systém. Pravidlo uznania EÚ, tak ako je popísané v predchádzajúcich riadkoch, namiesto riešenia problému platnosti právnych noriem, rieši otázku prednostnej aplikácie práva EÚ v prípade jeho konfliktu s vnútroštátnym ústavným právom.

Hartovo pravidlo uznania je v podstate vyjadrením súdnej praxe existujúcej, iba ak je akceptovaná a uplatňovaná v rozhodovacej činnosti súdov.<sup>47</sup> Je potrebné však pripustiť, že pravidlo uznania je tvorené nie len rozhodovacou činnosťou súdnych, ale aj iných orgánov – zákonodarcov (resp. ústavodarcov), napriek skutočnosti, že v prípade konfliktu medzi nimi je

<sup>42</sup> Pozri: HART, H.L.A. (1997), s. 95, 101.

<sup>43</sup> Porovnaj: LETSAS, G. (2012), s. 86.

<sup>44</sup> Pozri: HART, H.L.A. (1997), s. 110.

<sup>45</sup> Pozri: HART, H.L.A. (1997), s. 117-118.

<sup>46</sup> Pozri: SUMMER, R. S. (1985), Towards a better general theory of legal validity. In *Rechtstheorie*. 1985, Volume 16, Issue 1, s. 69.

<sup>47</sup> Pozri: HART, H.L.A. (1997), s. 256.

súdna prax spôsobilá prevážiť nad činnosťou iných aktérov.<sup>48</sup> Počas procesu riešenia kolízie medzi právom EÚ a vnútroštátnym ústavným právom je potrebné zohľadňovať aj tzv. princíp inštitucionálneho výberu. Podľa tohto princípu si musí byť každé právo a príslušné inštitúcie, ktoré ho vykladajú a aplikujú vedomé inštitucionálnych výberov (*institutional choices*) zahrnutých v ich rozhodnutiach. Napríklad, zatiaľ čo nemecký *Bundesverfassungsgericht* podal relatívne podrobný výpočet obsahu tzv. večnej klauzuly (nezmeniteľného jadra ústavy)<sup>49</sup>, český ústavný súd odmietol požiadavku vytýčiť abstraktný výpočet českej večnej klauzuly a túto úlohu ponechal radšej českému ústavodarcovi poukazujúc, že ide *a priori* o politickú otázku poskytujúcu mu širokú mieru uváženia.<sup>50</sup> Stanovenie konkrétnych limitov priamej prednostnej aplikácie práva Únie je tak v tomto prípade ponechané na český ústavodarný orgán.

## VII. NORMATÍVNY RÁMEC SPRAVUJÚCI RIEŠENIE KONFLIKTU MEDZI PRÁVOM EÚ A ÚSTAVNÝM PRÁVOM ČLENSKÝCH ŠTÁTOV

Súdny dvor vo svojich rozhodnutiach vo veciach *Costa v E.N.E.L., Internationale Handelsgesellschaft, Simmenthal, Factortame* či *Francovich* spolu s rozhodnutiami vnútroštátnych ústavných súdov vzťahujúcimi sa na limity priamej prednostnej aplikácie práva EÚ ustanovili únijské pravidlo uznania stanovujúce kritéria, na základe ktorých vnútroštátne orgány aplikácie práva majú rozhodnúť otázku, ktorú právnu normu (či tú majúcu pôvod na úrovni EÚ, alebo tú majúcu pôvod na úrovni členského štátu) je potrebné aplikovať na prejednávany prípad v situácii, ak je medzi nimi rozpor. V prípade, ak vnútroštátne orgány aplikácie práva stoja pred otázkou, či na prejednávany prípad aplikovať právnu normu EÚ alebo s ňou kolidujúcu vnútroštátnu normu, zreteľ by mali brať na efektivitu a jednotnú aplikáciu práva únie kvôli zabráneniu diskriminácii, ku ktorej by inak mohlo dôjsť, na jednej strane, a na vnútroštátne ústavné požiadavky formujúce národnú ústavnú identitu vlastnú danému členskému štátu, na strane druhej. Ústavné požiadavky spadajúce pod národnú ústavnú identitu môžu byť v rámci jednotlivých štátov rôzne. Za účelom načrtnutia všeobecného normatívneho rámca uplatňovaného na riešenie konfliktu medzi právom EÚ a vnútroštátnym (ústavným) právom, berúc do úvahy rozhodovaciu činnosť ústavných súdov členských štátov, je možné dospieť k záveru, že nasledujúce normatívne dôvody patriace pod národnú ústavnú identitu môžu predstavovať limit prednostnej aplikácie práva EÚ - ústavný štandard ochrany základných práv (materiálny ústavný záväzok), *ultra vires* akt orgánu EÚ (jurisdikčný ústavný záväzok) a ochrana nezmeniteľného jadra ústavy. Nezmeniteľné jadro ústavy môže obsahovať potrebu ochrany rôznych vnútroštátnych ústavných princípov či hodnôt (napríklad, princípu demokracie, princípu *rule of law* (vlády práva), či dokonca určitej formy ústavného systému ako republikánska forma vlády alebo federálnu štruktúru štátu). Koncept národnej ústavnej identity je dynamickej povahy a teda jeho obsah sa môže meniť a vyvíjať v závislosti od času. Ak v prejednanom prípade sa vyskytne otázka, či aplikovať právo EÚ alebo s ním v rozpore vnútroštátne právo, orgán aplikácie práva musí pomeriavať na jednej strane princípy efektívnej a jednotnej aplikácie práva EÚ a na strane druhej vnútroštátny materiálny princíp ochrany základných práv, jurisdikčné princípy spravujúce vymedzenie a vykonávanie právomocí Únie – princíp zverených právomocí, princíp subsidiarity a princíp proporcionality<sup>51</sup> (uvedené princípy je možné označiť súhrnným názvom ako princíp legality práva EÚ) a princípy vyvierajúce z nezmeniteľného jadra vnútroštátnej ústavy, ako napr. princíp demokracie alebo *rule of law*.

<sup>48</sup> Pozri: DORF, M. C. *How the Written Constitution Crowds Out the Extraconstitutional Rule of Recognition*. Cornell Law School research paper No. 13-65, s. 69.

<sup>49</sup> Rozhodnutie Federálneho ústavného súdu Nemeckej republiky z 30. júna 2009 vo veci preskúmania ústavnosti Lisabonskej zmluvy, 2 BvE 2/08, bod 252.

<sup>50</sup> Pozri: Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky z 3. novembra 2009 vo veci preskúmania ústavnosti Lisabonskej zmluvy (*Lisabonská zmluva II*), Pl. ÚS 29/09, body 110 -113.

<sup>51</sup> Pozri: Článok 5 ZEÚ.

Na vzájomné vyvažovanie týchto konkurujúcich si princípov možno uplatniť „vyvažovací“ test obsiahnutý v princípe proporcionality, tak ako to možno vyvodit' z rozhodnutia Súdneho dvora vo veci *Ilonka Sayn-Wittgenstein*.<sup>52</sup> Za účelom zhodnotenia proporcionality vnútroštátnych ústavných záväzkov limitujúcich prednostnú aplikáciu práva EÚ je potrebné brať zreteľ na ich vhodnosť,<sup>53</sup> nevyhnutnosť<sup>54</sup> či racionálnosť.<sup>55</sup>

Na dôležitosť nazerania na princípy, ktoré stoja za vnútroštátnou a európskou praxou rozhodovania konfliktu medzi právom EÚ a vnútroštátnym ústavným právom upozorňuje aj M.Kumm.<sup>56</sup> Podľa neho, úlohou vnútroštátnych ústavných súdov je konštruovať adekvátny vzťah medzi právom EÚ a vnútroštátnym ústavným právom na základe najlepšej interpretácie princípov tvoriacich základ ich prednostného uplatnenia. Riešením, či v konkrétnom prípade uprednostniť (prednostne aplikovať) právo Únie alebo vnútroštátne ústavné právo má byť to riešenie, ktoré v najväčšej miere zohľadňuje realizáciu záväzkov ústavného charakteru sprevádzajúcich právnú prax na úrovni EÚ a jej členských štátov.

## ZÁVER

Vychádzajúc z normatívnych právnych teórií platnosti právnych noriem H. Kelsena,<sup>57</sup> R. Summera<sup>58</sup> a F. Osta,<sup>59</sup> možno rozlíšiť tri druhy požiadaviek pre platnosť (uplatniteľnosť) právnej normy – legalitu ako formálnu dimenziu právnej platnosti (požiadavky vzťahujúce sa na materiálny obsah „domnelého“ práva alebo požiadavky procesného charakteru týkajúce sa kompetencie normotvorného orgánu alebo procedúry prijímania normy), efektívnosť predstavujúcu faktickú dimenziu právnej platnosti (požiadavka týkajúca sa spôsobilosti právnej normy orientovať správanie jej adresátov tak, aby boli dosiahnuté ciele sledované danou právnou normou) a legitimitu predstavujúcu axiologickú dimenziu právnej platnosti (požiadavka vzťahujúca sa na kompetenciu normotvornej autority vo význame, že táto autorita je považovaná za legitímneho držiteľa normotvornej právomoci, čo sa väčšinou spája s procedúrou, na základe ktorej je normotvorná autorita ustanovená, rovnako ako aj požiadavka spájajúca platnosť právnej normy s určitými meta-pozitívnymi hodnotami, ako napr. spravodlivosť). V tzv. zložitých prípadoch, medzi ktoré spadajú aj prípady riešenia kolízie medzi právom EÚ a vnútroštátnym ústavným právom, je potrebné brať v úvahu vzájomný vzťah medzi týmito

<sup>52</sup> Rozsudok *Ilonka Sayn-Wittgenstein* proti Landeshauptmann von Wien, C-208/09, EU:C:2010:806. V rozsudku vo veci *Ilonka Sayn-Wittgenstein* Súdny dvor po prvý krát odkazuje na koncept národnej ústavnej identity (povinnosť Únie rešpektovať národnú ústavnú identitu členských štátov obsiahnutú v článku 4 ods. 2 ZEÚ). Súdny dvor v ňom vložil koncept rešpektovania národnej ústavnej identity členských štátov do svojej jurisprudencie týkajúcej sa riešenia kolízie medzi základnými (ekonomickými) slobodami a základnými právami, pri ktorej sa uplatňuje zásada proporcionality. To indikuje, že prípadnú kolíziu medzi vnútroštátnymi požiadavkami formujúcimi národnú ústavnú identitu členských štátov a právom Únie je potrebné riešiť práve uplatnením princípu proporcionality. Porovnaj: BOGDANDY, A. – SCHILL, S. Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty. In *Common Market Law Review*. 2011, Volume 48, No. 5, s. 1424 – 1425.

<sup>53</sup> „Vhodnosť“ znamená, že vnútroštátne ústavné záväzky obmedzujúce priamu prednostnú aplikáciu práva EÚ sú považované za primerané na dosiahnutie sledovaných cieľov, iba ak sú spôsobilé daný cieľ skutočne dosiahnuť a to konzistentným a systematickým spôsobom.

<sup>54</sup> „Nevyhnutnosť“ sa určuje prostredníctvom preskúmania toho, či aj napriek uplatneniu práva EÚ na úkor vnútroštátnych ústavných záväzkov by bolo možné ciele sledované vnútroštátnymi ústavnými záväzkami dosiahnuť efektívnym spôsobom.

<sup>55</sup> „Racionálnosť“ sa určuje preskúmaním toho, či obmedzenie priamej prednostnej aplikácie práva EÚ nevyúsťuje do neúmerneho zásahu do iných záujmov, na ktoré je potrebné prihliadať. Porovnaj: TRSTENJAK, V. – BEYSEN, E. The Growing Overlap of Fundamental Freedoms and Fundamental rights in the Case Law of the CJEU. In *European Law Review*, 2013, Volume 38, Issue 3, s. 314.

<sup>56</sup> Pozri: KUMM, M. The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty. In *European Law Journal*, 2005, Volume 11, No. 3, s. 262-307.

<sup>57</sup> KELSEN, H. *Pure Theory of Law*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1970.

<sup>58</sup> SUMMER, R. S. Towards a better general theory of legal validity. In *Rechtstheorie*. 1985, Volume 16, Issue 1, s. 65-83.

<sup>59</sup> OST, F. – van de KERCHOVE, M. *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*. Bruxelles: Publications des Facultés universitaires Sain-Louis, 2002, s. 374.

troma dimenziami platnosti právnych noriem. Právna prax, napríklad, neváha odmietnuť priznanie statusu platného (uplatniteľného) práva pravidlu, ktoré síce spĺňa všetky formálne kritéria právnej platnosti, avšak ktoré v nedostatočnej miere spĺňa požiadavky efektivity alebo legitimacy.<sup>60</sup> Uvedené tri dimenzie právnej platnosti sú prezentované v právno-teoretických disciplínach ako normativizmus (ktorý zdôrazňuje dimenziu formálnej platnosti – legality), sociológie práva (ktorá zdôrazňuje dimenziu efektivity právnej normy) či prirodzeného práva (ktoré zdôrazňuje dimenziu legitimacy právnej normy). Tieto tri dimenzie určovania platnosti (uplatniteľnosti) právnych noriem a ich vzájomné pôsobenie možno nájsť v normatívnom rámci týkajúcom sa riešenia kolízie medzi právom EÚ a vnútroštátnym ústavným právom, tak ako je to načrtnuté v texte vyššie. V normatívnom rámci načrtnutom vyššie možno identifikovať rovnako aj normatívne kritérium, na základe ktorého by mali jednotlivé dimenzie právnej platnosti (resp. uplatniteľnosti práva EÚ) vzájomne spolupôsobiť. Za takéto normatívne kritérium možno považovať princíp proporcionality. Vzájomné spolupôsobenie troch dimenzií platnosti (uplatniteľnosti) právnych noriem spravované normatívnym kritériom vedie k zachovaniu princípu *rule of law* (vlády práva) za hranicami štátu (*beyond the state*) - na supranacionálnej úrovni EÚ.

To, čo musia ústavné právne authority (súdy, ústavodarcovia) mať na zreteli pri formovaní únijného pravidla uznania je normatívny účinok ich rozhodnutí. Normotvorné authority zaoberajúce sa otázkou aplikácie práva EÚ, či záležitosťami EÚ vo všeobecnosti, by mali byť angažované vo vzájomnej komparatívnej dialektike (rozprave). Svoje rozhodnutia by mali zdôvodňovať prostredníctvom univerzálnych argumentov, berúc ohľad na európsky kontext. Svoje rozhodnutia by mali odôvodňovať v kontexte formovania koherentného a jednotného európskeho právneho systému. Normatívne authority, predovšetkým súdy, by mali internacionalizovať dôsledky svojich rozhodnutí vzhľadom na budúce prípady iných vnútroštátnych súdov ako aj vzhľadom na európsky právny systém ako celok.<sup>61</sup> Takýto prístup je nevyhnutný vzhľadom na rešpektovanie princípu zákazu diskriminácie, ku ktorej dochádza v prípade nejednotnej a neefektívnej aplikácie práva Únie spôsobenej odvolávaním sa na vnútroštátnu národnú ústavnú identitu. V rámci normatívneho rámca ústavného dialógu medzi príslušnými právnymi autoritami to, na čom záleží z normatívnej stránky, je stupeň rešpektovania normatívnych presvedčení jednotlivých účastníkov.<sup>62</sup> Rôzne právne authority môžu produkovať rozdielne výsledky týkajúce sa (limitov) aplikácie práva EÚ. Potrebné je, aby každá právna authority riešiacia kolíziu práva EÚ s vnútroštátnym ústavným právom sa pokúsila dosiahnuť rovnováhu medzi rôznymi nárokmi na prednostnú aplikáciu práva EÚ vznesenými rôznymi autoritami. Vnútroštátne ústavné súdy by nemali viac rozhodovať len čisto z vnútroštátnej perspektívy. Pri svojom rozhodovaní by nemali ignorovať mimo štátne záujmy. Efektívna ústavná rozprava o priamej prednostnej aplikácii práva EÚ medzi príslušnými právnymi autoritami (Súdnym dvorom EÚ a vnútroštátnymi ústavnými súdmi) je spôsobilá zabezpečiť svornú rozhodovaciu prax pri formovaní Únijného pravidla uznania, čo je nevyhnutné pre jeho udržanie a ďalší rozvoj.

Možnosť konfliktu medzi právom EÚ a vnútroštátnym ústavným právom je stále prítomná. Konceptný normatívny rámec načrtnutý v tomto príspevku môže byť užitočným metodologickým nástrojom, normatívnym sprievodcom, pre orgány aplikácie práva, predovšetkým súdy, pre správne riešenie konfliktu medzi právom EÚ a ústavným právom členských štátov. Orgány aplikácie práva, predovšetkým všeobecné súdy, by v rámci svojej rozhodovacej činnosti mali rešpektovať ustanovené Únijné pravidlo uznania ako normatívneho sprievodcu pre

<sup>60</sup> S ohľadom na aplikáciu práva EÚ, napríklad, ústavné súdy členských štátov odmietli priznať priamu prednostnú aplikáciu práva EÚ v mene ochrany demokracie, ktorá sa spája s požiadavkou legitimacy.

<sup>61</sup> Pozri: MADURO, M.P. Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action. In Walker, N. (Ed) *Sovereignty in Transition*. Oxford: Hart Publishing, 2006, s. 530.

<sup>62</sup> Porovnaj: LETSAS, G. (2012), s. 106.

správne riešenie konfliktu práva EÚ s vnútroštátnym ústavným právom. Vnútroštátne ústavné súdy sú povolané Únijné pravidlo uznania formovať (okrem jeho prípadného „len“ aplikovania), vnútroštátne všeobecné súdy ho správnym spôsobom aplikovať.

### KLÚČOVÉ SLOVÁ

Princíp prednosti práva EÚ, limity aplikácie práva EÚ, platnosť právnych noriem, proces ústavnej adjudikácie, pravidlo uznania, princíp „vlády práva“.

### KEY WORDS

Principle of primacy of EU law, limits to application of EU law, validity of legal norms, constitutional adjudication, rule of recognition, “rule of law” principle.

### ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. AVBELJ, M. – KOMÁREK, J. (eds.) *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*. Oxford: Hart Publishing, 2012, 453 s.
2. AVBELJ, M. – KOMÁREK, J. (eds.) *Four Visions of Constitutional Pluralism*. EUI Working Papers Law No. 2008/21, Florence: European University Institute, 2008, 37 s.
3. AUSTIN, J.: *The province of Jurisprudence Determined*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
4. BENTHAM, J. *Of Laws in General*. London: Athlone Pr, 1970.
5. BOGDANDY, A. – SCHILL, S. Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty. In *Common Market Law Review*. 2011, Volume 48, No. 5, s. 1417-1453.
6. DORF, M. C. How the Written Constitution Crowds Out the Extraconstitutional Rule of Recognition. Cornell Law School research paper No. 13-65, s. 69-93.
7. HART, H.L.A. *The Concept of Law*. New York: Oxford University Press, Clarendon law series, 1997.
8. KELSEN, H. *Pure Theory of Law*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1970.
9. KUMM, M. The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy before and after the Constitutional Treaty. In *European Law Journal*, 2005, Volume 11, Issue 3, s. 262-307.
10. KUMM, M.: The Moral Point of Constitutional Pluralism: Defining the Domain of Legitimate Institutional Civil Disobedience and Conscientious Objection. In *Philosophical foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 216-246.
11. LETSAS, G. Harmonic law: The case against pluralism. In Dickson, J. – Eleftheriadis, P. *Philosophical Foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 77-108.
12. MADURO, M.P. Contrapunctual Law: Europe’s Constitutional Pluralism in Action. In Walker, N. (Ed) *Sovereignty in Transition*. Oxford: Hart Publishing, 2006, s. 501-537.
13. OST, F. – van de KERCHOVE, M. *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*. Bruxelles: Publications des Facultés universitaires Sain-Louis, 2002, s. 374.
14. PROCHÁZKA, R. To Decide or Not To Decide: On the Political Theology of Simmenthal, Lyckeskog et al. In *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*. Hague: T.M.C. Asser Press, 2013, s. 337-365.
15. RAZ, J. *The Concept of a Legal System: An Introduction to the Theory of Legal System*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 1980.

16. SUMMER, R. S. Towards a better general theory of legal validity. In *Rechtstheorie*. 1985, Volume 16, Issue 1, s. 65-83.
17. TRSTENJAK, V. – BEYSEN, E. The Growing Overlap of Fundamental Freedoms and Fundamental rights in the Case Law of the CJEU. In *European Law Review*, 2013, Volume 38, Issue 3, s. 293- 315.
18. WALKER, N. The Idea of Constitutional Pluralism. In *Modern Law Review*, 2002, Volume 65, Issue 3, s.322.
19. WENDEL, M.: Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives. In *European Constitutional Law Review*. 2011, Volume 7, Issue 1, s. 96-137.

#### **KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA**

**JUDr. Radoslav Benko, PhD., LL.M.**

Odborný asistent

Ústav európskeho práva a oddelenie medzinárodného práva

Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Kováčska 26

040 75 Košice

Slovenská republika

E-mail: radoslav.benko@upjs.sk