

PRÁVO EURÓPSKEJ ÚNIE V ROZHODOVACEJ ČINNOSTI ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky

**Vážená pani dekanke, vážený pán predseda vyššieho územného celku,
vážené dámy a páni**

Ústavný súd Slovenskej republiky nebol z pohľadu európskeho práva nikdy izolovaný, keďže pred vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie riešil potrebu otvorenia slovenského vnútroštátneho právneho systému požiadavkám vyplývajúcim z právnych noriem „nadmárodnej“, resp. medzinárodnoprávnej povahy, a to predovšetkým v súvislosti s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva.

Vstup Slovenskej republiky do Európskej únie predstavoval zásadný prelomový okamih pre ďalšie smerovanie Slovenskej republiky aj v právnej oblasti. Slovenská republika prevzala záväzky vyplývajúce z právneho poriadku Európskej únie, právne záväzné akty Európskej únie sa stali súčasťou slovenského právneho poriadku a súdom a ostatným orgánom verejnej moci Slovenskej republiky vznikla povinnosť zaistiť ich plný a efektívny účinok na území Slovenskej republiky.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd pri posudzovaní rozhodnutí iných orgánov verejnej moci v Slovenskej republike prihliada i na požiadavku eurokonformného výkladu vnútroštátnych právnych aktov a zaistenia efektívneho a plného účinku práva Európskej únie. Požiadavku rešpektovania práva Európskej únie vo vzťahu k vlastnej rozhodovacej činnosti pritom ústavný súd vníma ako súčasť ústavnej povinnosti vyplývajúcej z čl. 1 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v zmysle ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.

Vážené dámy a páni,

ústavný súd zaujal dosiaľ významnejšie stanoviská v niekoľkých svojich rozhodnutiach, v ktorých vyjadril svoj vzťah, resp. vzťah orgánov verejnej moci Slovenskej republiky k právu Európskej únie. V mojom príspevku by som sa vychádzajúc z tejto judikatúry ústavného súdu aspoň v krátkosti rada zaoberala tromi okruhmi otázok, a to (i.) otázkou posúdenia súladu slovenských právnych predpisov s právom Európskej únie v rámci konania o súlade právnych predpisov, (ii.) arbitrárnosťou spočívajúcou v prisvojení si právomoci orgánu Európskej únie všeobecným súdom a napokon (iii.) prejudiciálnou otázkou.

I. Posúdenie súladu slovenských právnych predpisov s právom Európskej únie v rámci konania o súlade právnych predpisov

Čo sa týka práva Európskej únie ako referenčného predpisu aplikovaného v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy, možno poukázať na tri nálezy ústavného súdu:

I. 1. Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011

V náleze sp. zn. PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011 sa ústavný súd po prvýkrát vyjadril k namietanému nesúladu dotknutých ustanovení zákona s právom Európskej únie - v tomto konaní navrhovatelia namietali o. i. aj nesúlad ustanovení zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 18, čl. 49, čl. 54 a čl. 63 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Ústavný súd dospel k záveru, že za súčasného platného právneho stavu je oprávnený v konaní o súlade právnych predpisov 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, to znamená rozhodnúť o otázke súladu napadnutých ustanovení zákona s ustanoveniami Zmluvy o fungovaní EÚ.

S prihliadnutím na judikatúru Súdneho dvora EÚ sa ústavný súd taktiež prihlásil k zásade prednosti práva EÚ, pričom konštatoval, že táto zásada, *«... je uplatniteľná aj v konaní o súlade právnych predpisov, ktoré začalo na návrh skupiny poslancov alebo aj iných oprávnených subjektov uvedených v čl. 130 ods. 1 ústavy okrem (všeobecného) súdu.*

Všeobecný súd podľa názoru ústavného súdu totiž konanie o súlade vnútroštátneho právneho predpisu s medzinárodnou zmluvou, ktorou Slovenská republika preniesla výkon časti svojich práv na Európsku úniu, pred ústavným súdom podľa čl. 125 ods. 1 ústavy iniciovať zásadne nemôže, pretože v rozsahu svojej právomoci aplikuje ustanovenia práva Európskej únie a je „...povinný zabezpečiť plný účinok týchto noriem a z úradnej moci neuplatní 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“».

Pokiaľ ide o samotné posúdenie súladu napadnutých ustanovení so Zmluvou o fungovaní EÚ, ústavný súd návrhu na vyslovenie nesúladu nevyhovel, pričom

- vo vzťahu k namietanému nesúladu ustanovenia § 86d zákona o zdravotných poisťovniach so Zmluvou o fungovaní EÚ ústavný súd konštatoval, že toto ustanovenie sa stalo obsolétnym, a preto nemá vyslovenie jeho nesúladu už žiadny praktický význam;

- vo vzťahu k namietanému nesúladu ustanovenia § 15 ods. 6 zákona o zdravotných poisťovniach so Zmluvou o fungovaní EÚ ústavný súd konštatoval, že vzhľadom na to, že vyslovil nesúlad tohto ustanovenia s príslušnými ustanoveniami ústavy a Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, naplnil tým účel sledovaný návrhom skupiny poslancov, čím sa zároveň odstraňuje aj jeho možný nesúlad s ustanoveniami Zmluvy o fungovaní EÚ.

I. 2. Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 105/2011 zo 7. mája 2014

V konaní vedenom na ústavnom súde pod sp. zn. PL. ÚS 105/2011 ústavný súd okrem iného posudzoval aj súlad viacerých ustanovení zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry v znení neskorších predpisov, ako aj zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov aj s čl. 7 a čl. 8 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie. Napadnuté ustanovenia, ktorých nesúlad aj s chartou namietali navrhovatelia, sa týkali zverejňovania rozhodnutí orgánov činných v trestnom konaní na internete a verejnosti výberového konania na funkciu prokurátora.

V oboch prípadoch ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 105/2011 zo 7. mája 2014 dospel k záveru, že vzhľadom na skutočnosť, že napadnuté ustanovenia nie sú v rozpore s čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, nie sú tieto ustanovenia ani v rozpore s čl. 7 a 8 charty, pričom ústavný súd v tejto súvislosti poukázal na čl. 52 ods. 3

charty, podľa ktorého v rozsahu, v akom charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

I. 3. Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 10/2014 z 29. apríla 2015

V konaní vedenom na ústavnom súde pod sp. zn. PL. ÚS 10/2014 navrhovatelia okrem iného namietali nesúlad viacerých ustanovení zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov, Trestného poriadku a zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov aj s čl. 7, čl. 8, čl. 11 a čl. 52 ods. 1 charty. Napadnuté ustanovenia, ktorých nesúlad s chartou namietali navrhovatelia, umožňovali preventívne plošné uchovávanie údajov o elektronickej komunikácii.

V súvislosti s namietaným nesúladom napadnutých ustanovení s chartou sa ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 10/2014 z 29. apríla 2015 zaoberal najprv otázkou aplikovateľnosti charty v konaní o súlade právnych predpisov, pričom konštatoval:

„Charta síce nebola prijatá vo forme medzinárodnej zmluvy, nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy sa však stala právne záväznou súčasťou primárneho práva Európskej únie s rovnakou právnou silou ako zmluvy, na ktorých je Únia založená. Postavenie zmlúv, na ktorých je Únia založená, v právnom poriadku Slovenskej republiky upravujú čl. 1 ods. 2 ústavy a čl. 7 ods. 5 ústavy. Článok 1 ods. 2 ústavy upravuje záväzok Slovenskej republiky uznávať a dodržiavať všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, ako aj jej ďalšie medzinárodné záväzky. Článok 7 ods. 5 ústavy vymenúva kategórie medzinárodných zmlúv, ktoré majú prednosť pred zákonmi. Do kategórií medzinárodných zmlúv uvedených v tomto ustanovení možno nepochybne zaradiť aj zmluvy, na ktorých je založená Únia. Charte majúcej rovnakú právnu silu ako zmluvy, na ktorých je Únia založená, je preto potrebné v ústavnom poriadku Slovenskej republiky priznať také postavenie, aké ústava v čl. 7 ods. 5 priznáva uvedeným kategóriám medzinárodných zmlúv. Konkrétne charte je potrebné v ústavnom poriadku Slovenskej republiky priznať postavenie, aké majú podľa čl. 7 ods. 5 ústavy medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách.“

Pokiaľ ide o samotné posúdenie súladu napadnutých ustanovení s chartou, ústavný súd obdobne ako v už spomenutom náleze sp. zn. PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011 zvolil

sebaobmedzujúci prístup a návrhu na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení s chartou nevyhoveli, pretože vzhľadom na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení s ústavou, Listinou základných práv a slobôd, ako aj s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd sa z hľadiska právnych dôsledkov vyplývajúcich z čl. 125 ods. 3 ústavy, t.j. strata účinnosti napadnutej právnej úpravy a po márnom uplynutí šiestich mesiacov aj prípadná strata ich platnosti, naplnil účel sledovaný návrhom skupiny poslancov, čím sa zároveň odstraňuje aj ich možný nesúlad s označenými ustanoveniami charty.

Nad rámec vyššie uvedeného možno len pre úplnosť doplniť, že ústavný súd uznesením *sp. zn. PL. ÚS 51/2015 z 18. novembra 2015* prijal na ďalšie konanie návrh skupiny 36 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, ktorým sa o. i. domáhajú, aby ústavný súd vyslovil nesúlad viacerých ustanovení zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov s „*čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii vo svetle čl. 3 Zmluvy o Európskej únii a obsahu Protokolu č. 27 pripojenému k Zmluve o Európskej únii, ako i čl. 1 a čl. 7 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov*“.

II. Arbitrárnosť spočívajúca v prisvojení si právomoci orgánu Európskej únie všeobecným súdom

V rámci svojej rozhodovacej činnosti sa ústavný súd s problematikou práva Európskej únie prirodzene stretol nielen v rámci konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ale aj pri rozhodovaní podľa čl. 127 ústavy o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb pre namietané porušenie základných práv alebo slobôd zo strany všeobecných súdov alebo iných orgánov verejnej moci.

V náleze sp. zn. II. ÚS 501/2010 zo 6. apríla 2011 ústavný súd uviedol, že všeobecné súdy môžu vydať zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne súdne rozhodnutie aj v súvislosti s aplikáciou nesporne aplikovateľných noriem práva Európskej únie vrátane noriem, ktoré rozhraničujú právomoc medzi orgánmi Slovenskej republiky (vrátane slovenských súdov) a orgánmi Európskej únie. O takýto prípad pôjde preto aj vtedy, ak vnútroštátny súd zjavne prekročí rozsah právomocí, ktorý mu je priznaný pôsobením európskeho práva v rámci vnútroštátneho ústavného poriadku, najmä tým, že si prisvojí právomoc, ktorá je zverená iným orgánom Európskej únie, napríklad právomoc posúdiť zlučiteľnosť štátnej pomoci s právom Európskej únie. V tom istom rozhodnutí ústavný súd taktiež zdôraznil, že všeobecne

uznáva funkčnosť inštitucionálneho rámca Európskej únie pre zaistenie kontroly rozsahu výkonu prenesených právomocí.

III. Prejudiciálna otázka

Pri rozhodovaní o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb podľa čl. 127 ústavy sa ústavný súd taktiež opakovane vyjadril k povinnosti všeobecného súdu položiť prejudiciálnu otázku podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ. Ústavný súd pritom vychádzal zo stabilizovanej judikatúry Súdneho dvora EÚ, podľa ktorej je účelom a podstatou konania o prejudiciálnej otázke spolupráca vnútroštátneho súdu so Súdnyim dvorom EÚ pri výklade práva Európskej únie. Konanie podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ je založené na del'be úloh medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnyim dvorom EÚ.¹

Pokiaľ ide o vlastnú rozhodovaciu činnosť ústavného súdu, ústavný súd zatiaľ sám konanie o predbežnej otázke pred Súdnyim dvorom EÚ neinicioval, keďže v doterajších konaniach, v ktorých sa vyskytli relevantné otázky práva EÚ, boli tieto otázky už vyriešené skoršou judikatúrou Súdneho dvora EÚ.

Vážené dámy a páni

Záverom si dovoľím konštatovať, že za pozitívum členstva Slovenskej republiky v Európskej únii z hľadiska ústavného súdu ako nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti a najmä z hľadiska ochrany základných ľudských práv a slobôd možno považovať ďalšie približovanie a zjednocovanie štandardov tejto ochrany a zvýšenie právnej ochrany fyzických a právnických osôb aj na úrovni aplikácie tzv. „jednoduchého“ (podústavného) práva v oblastiach spadajúcich do pôsobnosti práva Európskej únie.

V budúcnosti bude pre ústavný súd istou výzvou meritórne sa vysporiadať aj s namietaným porušením ustanovení charty v prípadoch, v ktorých bude jej aplikácia relevantná. Taktiež zatiaľ zostáva otvorená a dosiaľ nevyužitá možnosť predložiť Súdnyim dvorom EÚ prejudiciálnu otázku priamo ústavným súdom.

Ďakujem za pozornosť.

¹ napr. sp. zn. I. ÚS 363/2013, sp. zn. II. ÚS 128/2013, sp. zn. IV. ÚS 92/2013, sp. zn. II. ÚS 170/2013, sp. zn. III. ÚS 207/09, sp. zn. I. ÚS 157/2013, sp. zn. II. ÚS 129/2010