

Princíp prednosti práva Únie – výhody a nevýhody

„Ubi concordia, ibi semper victoria“ - Publilius Syrus

Aká je cena istoty hodnôt, ako sú úcta k ľudskej dôstojnosti, sloboda, demokracia, rovnosť, právny štát a rešpektovanie ľudských práv? Väčšina by pravdepodobne povedala nevyčísľiteľná, malé množstvo zástancov tvrdého euroskepticizmu by tvrdilo, že nulová, avšak pán Flaminio Costa, občan Talianska, má na túto otázku priam jednoznačnú odpoveď – 1925 talianskych lír (*circa* 28 € v roku 2024). Je to už šesťdesiat rokov, od kedy nezaplatená faktúra za elektrinu spôsobila právnu „revolúciu“, ktorej následky, či už vítané alebo nežiadúce, pociťujeme dodnes. Prednosť práva Európskej únie čelí ako v súčasnosti, tak posledné roky mnohým výzvam a tiež je zdrojom neustálych konfliktov ako na úrovni členských štátov, tak na Úniovnej úrovni, čoho bezprostredným následkom je stále väčšia polarizácia spoločnosti a tým priamo ohrozená hlbšia integrácia Únie. V čom teda prednosť práva Únie spočíva? Aká je jeho história? A stojí tento boj a neustále napätie, po zohľadnení benefitov z neho vyplývajúcich, vôbec za to?

Vzťah vnútroštátnych právnych poriadkov členských štátov a právneho poriadku Únie je vyjadrený štyrmi právnymi princípmi, ktoré Súdny dvor Európskej únie („ďalej len „Súdny dvor“) vyvodil zo Zmlúv a pomenoval vo svojej judikatúre. Tieto spoločne tvoria takzvaný „únijný monizmus“, ktorý spočíva v tom, že právo Únie pôsobí súčasne popri vnútroštátnom práve a v zásade nevyžaduje inkorporáciu. V prípade takejto koexistencie musí ale existovať pravidlo, podľa ktorého sa určí, ktorý zo systémov má v prípade nezhody navrch. Tu nachádza svoju podstatu, zmysel a nevyhnutnosť princípu prednosti. Totiž ak vnútroštátny sudca zistí v konkrétnom pred ním prebiehajúcim spore rozpor ustanovenia svojho právneho poriadku s právom Únie, je povinný takúto rozpornú právnu normu (bez ohľadu na jej právnu silu) v tom konkrétnom prípade neaplikovať a „odsunúť“, čím sa vytvorí akési právne „vákuum“, kedy je sudca v situácii, v ktorej potrebuje nájsť iný právny základ pre svoje rozhodnutie, pričom túto medzeru dokáže vyplniť za využitia eurokonformného výkladu vnútroštátneho právneho poriadku alebo priamym aplikovaním ustanovenia práva Únie, ak spĺňa podmienky priameho účinku. Zároveň však rozporná norma nestráca svoju platnosť ani účinnosť, keďže pojem prednosť nie je totožný s pojmom nadradenosť a jej derogácia ostáva naďalej výlučne v rukách

súdu na to oprávneného (v našom prípade konanie pred Ústavným súdom podľa čl. 125 Ústavy) alebo zákonodarného zboru.

Súdny dvor prvýkrát poukázal na princíp prednosti práva Únie (v tom čase právo Spoločenstva) vo svojom prelomovom rozsudku vo veci 6/64 *Costa v. ENEL* z 15. júla 1964. V roku 1962 taliansky parlamentárny zbor prijal zákon, ktorým došlo k znárodneniu výroby a distribúcie elektriny (ďalej len „zákon ENEL“). Toto značne kontroverzné rozhodnutie, už v tom čase označované ako rozporné so Zmluvou o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva (ďalej len „Zmluva EHS“), malo predstavovať reakciu na vtedajší stav trhu s elektrinou, čoho následkom bola rozdielnosť a nevyrovnanosť cien (Arena, 2019). Pán Costa sa rozhodol vyvolať spor pred vnútroštátnym súdom nezaplatením už spomínanej faktúry, čo mu umožnilo namietat' protiústavnosť zákona ENEL a za využitia inštitútu položenia prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru aj jeho rozpornosť so Zmluvou EHS. Generálny advokát pridelený na prípad, pán Lagrange, poukázal vo svojich návrhoch na to, že skutočný problém nie je rozpornosť talianskej úpravy, ale koexistencia dvoch právnych systémov na území členského štátu, pričom v prípade konfliktu je potrebné stanoviť, ktorý z nich má až do vyriešenia daného konfliktu prednosť (Rafał, 2024). Súdny dvor tak stál pred zásadným rozhodnutím v situácii, kedy bolo potrebné raz a navždy rozhodnúť o tom, kto bude mať „posledné slovo“. Ako prvé poukázal na skutočnosť, že „Zmluva EHS vytvorila svoj vlastný právny poriadok (už nie ako súčasť medzinárodného právneho poriadku), ktorý sa stal súčasťou právnych poriadkov členských štátov“. Talianska vláda sa však vo svojich námietkach opierala o *maxim lex posterior derogat lexi priori*, čo by *ad absurdum* znamenalo možnosť akéhokoľvek členského štátu prijať právnu úpravu *a priori* rozpornú so záväzkami, ktoré na seba prebral vstupom do Spoločenstiev, čím by sa stali arbitrárnymi. Takáto situácia nemôže nastať. „Začlenenie práva Spoločenstva do právneho poriadku jednotlivých členských štátov má za následok to, že štáty nemôžu na základe reciprocity presadiť neskoršie jednostranné opatrenie, ktoré je v rozpore s nimi prijatým právным poriadkom. Účinok práva Spoločenstva nemôže byť v členských štátoch odlišný z dôvodu podriadenia sa neskorším vnútroštátnym predpisom, keďže takýto prístup by nevyhnutne ohrozil dosiahnutie cieľov Zmluvy a viedol by k diskriminácii, ktorá je zakázaná“. Na záver Súdny dvor dodáva, že „presun práv a povinností v prospech právneho poriadku Spoločenstva spôsobuje ich konečné obmedzenie, ktoré nemôže byť zrušené neskorším jednostranným právным aktom nezlučiteľným s pojmom Spoločenstva.“ Členské štáty tak po prvýkrát pocítili magnitúdu ich rozhodnutia obmedziť svoje suverénne práva v prospech nadnárodnej organizácie, neuvedomujúc si váhu svojej zodpovednosti pri jej založení, pričom niektoré napokon ostanú pohltené vlastným dielom,

zabúdajúc na ich prvotné presvedčenie byť súčasťou niečoho väčšieho s cieľom vytvoriť niečo lepšie.

Európska únia ako nadnárodná organizácia založená na hodnotách uvedených v úvodnej vete tejto práce, ktoré sú zároveň normatívne ukotvené v článku 2 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“), vytvára spoločne s princípom prednosti a priameho účinku na čele s Európskou komisiou akéhosi garanta toho najdôležitejšieho na čom sa členské štáty, či už pri jej založení alebo pristúpení, zhodli. Väčšia časť jej populácie si nevie bez nej svoj každodenný život predstaviť, tá menšia časť život bez nej dokonca ani nepozná. Právo Únie sa nás dotýka bez toho aby sme si to len uvedomili a s jeho účinkami sa stretne aj ten najbežnejší človek, či už je to klasický nákup v obchode, možno výlet za hranice nášho územia, alebo dokonca ich uplatňovanie priamo pred vnútroštátnym súdom. Výhody z neho plynúce je tak potrebné hodnotiť na základne našich vlastných empirických poznatkov, ale primárne cez prizmu princípu prednosti. Ten zabezpečuje určitú stabilitu, ktorú nedokáže členský štát narušiť, a taktiež vymedzuje pomyselné hranice, ktoré nedokáže prekročiť. Aký význam by malo právo voľného pohybu a pobytu na území Únie, keby ho mohol štát kedykoľvek obmedziť? Prečo by vôbec právo Únie priznávalo práva jednotlivcom, keby sa ich aj tak nemohli domáhať? A nestala by sa hodnota právneho štátu nakoniec arbitrárnou, keď sa od nej môže členský štát jednoducho odkloniť? Presne tu vidíme ten najdôležitejší aspekt princípu prednosti. Istota. Akokoľvek by sa vládnuce garnitúry v rôznych obmenách s rôznymi názorovými smermi snažili zobrať to, čo nám právom (Únie) patrí, nedokážu uspieť. Je zároveň pravda, že spomínané hranice princípu prednosti končia tam, kde končí dosah práva Únie, avšak každým rokom dochádza k čoraz užšiemu prepojeniu členských štátov s Úniou a k neustále hlbšej integrácii, čím sa súčasne rozširuje aj diapazón oblastí, ktoré síce patria do výlučnej právomoci štátov, ale prostredníctvom tzv. *spill-over effect* má na nich právo Únie vplyv.

Žijeme ale v reálnom svete a nie v utópii, v ktorej by sa každá jedná osoba snažila prispieť k spoločnému dielu s cieľom dosiahnuť pokrok celej spoločnosti. Na konci dňa je to totiž stále na vnútroštátnom sudcovi a jeho znalostiach, aby dokázal takýto rozpor zachytiť, odsunúť a zabezpečiť tak *effet utile* a jednotnú aplikáciu práva Únie. Zároveň je to aj na zákonodarcovi, aby sa nesnažil všemožnými rôznymi spôsobmi, prijímaním občas až nezmyselnej právnej úpravy, podkopať ciele Únie a systematicky tak porušovať pravidlá lojálnej spolupráce zakotvenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ.

Vieme, že každá minca má dve strany a z doposiaľ uvedeného je zjavné, že princíp prednosti nie je žiadnou výnimkou. Už od svojich počiatkov je sprevádzaný konfliktmi, či už sa jedná o vzdor ústavných súdov voči jeho absolútnej povahe, odvolávanie sa členského štátu na svoju národnú identitu a ústavné tradície ako dôvod jeho nerešpektovania alebo jeho dezinterpretácia zo strany politických mocí ako „diktát práva Únie“. Tieto pojmy ale prekvapivo medzi sebou úzko súvisia, keďže v dôsledku poukazujú na ten istý problém, ktorý predstavuje tú najťažšie prekonateľnú prekážku premeny Európskej únie na skutočnú federáciu – a to obava štátov zo straty samých seba. Ústava ako základný zákon štátu, ktorý je prejavom vôle originálneho suveréna v podobe ľudu, resp. národa, predstavuje spoločenskú zhodu na pravidlách, ktorými sa riadi celý právny poriadok toho-ktorého štátu na území podliehajúcemu jeho výlučnej jurisdikcii. Nemožno teda vnímať snahy o zachovanie tejto vlastnej výnimočnosti zo strany členských štátov ako zarážajúce alebo neočakávané, avšak v duchu lojálnej spolupráce nemôžu pôsobiť ako prekážka. Samotný koncept prednosti práva „cudzej“ nadnárodnej organizácie voči vlastnému ústavnému poriadku tak predstavuje už niekoľko desaťročí fenomén, ktorý členské štáty nedokážu z rôznych dôvodov jednotne uchopiť.

Po prvý raz v histórii sa princípu prednosti vzoprel Spolkový ústavný súd (ďalej len „BVerfG“), považovaný za *primus inter pares* medzi európskymi ústavnými súdmi (Marinkás, 2024), ktorý vo svojom rozsudku Solange I z roku 1974 vyslovil, že nemecké základné práva majú prednosť pred právom Spoločenstva, keďže v tom čase neexistoval na úrovni Spoločenstva katalóg základných práv, ktorý by zaručoval ich dostatočnú ochranu (Mazák, Jánošíková, 2009). Týmto rozhodnutím, či už chcene alebo nie, otvoril Pandorinu skrinku a prepichol závoj neobmedzeného princípu prednosti. Od vyhlásenia daného rozsudku nemala judikatúra ústavných súdov zásadný vplyv na reálne uplatňovanie absolútneho princípu prednosti, ale skôr sa jednalo o „zdvihnutý prst“, ktorý mal nabádať Súdny dvor k uvážlivým krokom s cieľom predísť ústavnej kríze. Zmena rétoriky nastala v roku 2012 rozhodnutím Ústavného súdu Českej republiky a o osem rokov na to rozhodnutím BVerfG, ktoré dali na svoje predošlé slová a ujali sa svojej kompetencie posudzovať prekročenie právomoci zo strany Únie a vyhlásili rozsudok Súdneho dvora za akt *ultra vires*. I keď podobné zásahy do záväznosti rozhodovacej činnosti Súdneho dvora a jeho autority predstavujú bezpochybné nežiadúci jav, nemožno hovoriť z ich strany o zlom úmysle poškodiť Úniu a ohroziť jej ciele. Problémom je, ak poslúžia ako návod členským štátom, ktorých postup už nemožno označiť pri najmenšom ani ako čestným. Štáty ako Maďarsko a Poľsko svojím konaním priamo postúpali po hodnotách ku ktorým sa pôvodne hlásili, a to všetko pod zámienkou narušenia ich suverenity a národnej identity zo strany Únie, pričom skutočným motívom bolo ich vlastné politické rozhodnutie byť

akýmsi „rebelom“ na európskej scéne a získať tým lacné politické body aj za cenu vlastnej izolácie. Tieto dva členské štáty majú za sebou dlhú históriu nerešpektovania svojich záväzkov, čo je možné vyvodiť aj z počtu aktívnych konaní o nesplnení povinnosti vedených voči nim a tiež z ich „unikátnosti“ byť doposiaľ jedinými členskými štátmi, nad ktorými visel Damoklov meč v podobe čl. 7 ZEÚ. Vyvrcholením bol rozsudok Ústavného súdu Maďarskej republiky sp. zn. 32/2021 v ktorom konštatoval, že v prípade ak výkon spoločných právomoci zo strany Únie nebude dostačujúci, Maďarsko si na základne prezumpcie zachovania suverenity ich vykonávanie uzurpuje späť a to až do momentu, kým Únia nepodnikne kroky potrebné na zabezpečenie ich riadneho výkonu (Marinkás, 2024). Jednalo sa o pokus odôvodniť si nevyhovenie rozsudku Súdneho dvora vo veci C-808/18, ktorý na konci ale ostal bezvýsledný, keďže Súdny dvor v nedávnom rozsudku vo veci C-123/22 rozhodol o uložení rozsiahlych finančných sankcií Maďarsku podľa čl. 260 ods. 2 ZFEÚ a označil systematické a dlhodobé porušovanie povinností zo strany Maďarska ako „významnú hrozbu pre jednotu práva Únie a pre zásadu rovnosti členských štátov“.

Žiaden člen Únie však nepredstavoval takú hrozbu, ako Poľsko. Predchádzajúca vládna moc prijala rozsiahlu reformu súdnictva, ktorou zasiahla do del'by moci medzi výkonnú a súdnu, čím priamo spochybnila existenciu právneho štátu. Po podaní žaloby o nesplnení povinnosti Komisiou sa predseda vlády obrátil na Ústavný súd Poľskej republiky s požiadavkou posúdenia súladu ustanovení ZEÚ s Ústavou. Čo nasledovalo, otriaslo celým európskym ústavným poriadkom. Ústavný súd v rozsudku K 3/21 vyslovil rozpor prvého a druhého odseku článku 1 ZEÚ v súvislosti s čl. 4 ods. 3 ZEÚ, čl. 2 ZEÚ a čl. 19 ods. ZEÚ s Ústavou (Maurice, 2021). Týmto bezprecedentným politicky orientovaným rozhodnutím Poľsko ohrozilo nielen svojich vlastných občanov, ale tiež samotnú podstatu Únie. V súčasnosti sa síce snaží nová vládna moc pod vedením Donalda Tuska odstrániť napáchané nepráva svojho predchodcu, bude to ale na zahojenie stačiť?

Budúcnosť Únie v podobe, v akej ju poznáme dnes, je nejasná. Európsky kontinent čelí posledné roky vojenskému konfliktu, ktorý polarizoval spoločnosť na dva tábory, pričom štáty, ktoré sa pôvodne k hodnotám a cieľom Únie vehementne hlásili, ich dnes s radosťou podkopávajú. Do jej inštitucionálneho systému sa darí čoraz viac infiltrovať živlom, ktoré sa ju snažia zvnútra oslabiť alebo priam rozložiť a súčasne musí odolávať aj vonkajším vplyvom, ktoré sa pokúšajú ovplyvniť jej chod a zhatiť jej vývoj. Ponechávať ochranu jednoty Únie na národné súdy a zákonodarné zbory je určite ušľachtilá myšlienka, ktorá však nezodpovedá realite. Európa musí byť jednotná a princíp prednosti práva Únie mal byť jej lepidlom, ten sa

ale javí posledné roky ako nedostačujúci a je na mieste tvrdiť, že naplnil svoj historický účel. Obávam sa, že ak by sa viacero členských štátov rozhodlo ísť po vzore Maďarska a Poľska, znamenalo by to konflikt, na konci ktorého by existovali len dve protichodné eventuality – dezintegrácia alebo federalizácia. Uvedomujem si radikálnosť týchto záverov, avšak Únia, ktorá nie je jednotná, stráca na svojej podstate a stáva sa obsolentnou. Len dosiahnutím svojho konečného vývojového štádia dokáže fungovať tak, ako si ju vo svojich víziách predstavoval už Robert Schuman.

Zoznam použitej literatúry:

1. Arena, A.: From an Unpaid Electricity Bill to the Primacy of EU Law: Gian Galeazzo Stendardi and the Making of Costa v ENEL. *European Journal of International Law*, Vol 30, No. 3, 2019, p. 1017 – 1037.
2. Infringement decisions [online]. European Commission [accessed 31 August 2024]. Available at: <https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?langCode=EN&version=v1&typeOfSearch=byDecision&activeCase=true&page=1&size=10&order=desc&sortColumns=decisionDate>
3. Marinkás, G.: Current issues of the (unconditional) primacy of EU law in the case-law of the Constitutional Courts of Germany, Hungary and Romania [online]. CBPE, 2024 [accessed 31 August 2024]. Available at: <<https://cbpe.pl/2024/05/27/current-issues-of-the-unconditional-primacy-of-eu-law-in-the-case-law-of-the-constitutional-courts-of-germany-hungary-and-romania/>>
4. Maurice, E.: The rule of law in Poland or the false argument of the primacy of European law [online]. La Fondation Robert Schuman le centre de recherches et d'études sur l'Europe, 2021 [accessed 31 August 2024]. Available at: <<https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0615-the-rule-of-law-in-poland-or-the-false-argument-of-the-primacy-of-european-law>>

5. Mazák, J., Jánošíková, M.: Základy práva Európskej únie: ústavný systém a súdna ochrana. Bratislava: Iura Edition, 2009.

6. Rafał, M.: Costa v Enel judgment: 60 years on - The making of the doctrine of primacy of EU law [online]. European Parliament, 2024 [accessed 31 August 2024]. Available at: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762361/EPRS_BRI\(2024\)762361_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762361/EPRS_BRI(2024)762361_EN.pdf)>