

ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A ČLENSTVO SLOVENSKEJ REPUBLIKY V EURÓPSKEJ ÚNII

MARTINA JÁNOŠÍKOVÁ*

I. ÚVOD

Od svojho vzniku v roku 1993 sa Slovenská republika stala členom viacerých medzinárodných organizácií¹ a to bez toho, aby Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len „ústava“) túto skutočnosť osobitným spôsobom upravovala. Až v súvislosti so snahami o členstvo v Európskych spoločenstvách (ďalej len „ES“) a v Európskej únii (ďalej len „EÚ“ alebo „Únia“) sa začali rozvíjať diskusie o tom, že ústava v aktuálnom znení nepredvída vznik členstva SR v takýchto integračných zoskupeniach a to hlavne vzhľadom na skutočnosť, že ide o špecifické nadnárodné organizácie založené na prenose právomocí z úrovne členských štátov, s čím je spojené dobrovoľné obmedzenie suverenity členských štátov.²

Myšlienka o nevyhnutnosti vytvorenia ústavných predpokladov pre členstvo v ES a v EÚ bola pravdepodobne reakciou na prax členských štátov ES/EÚ, z ktorých prevažná väčšina mala tzv. „euročlánky“ obsiahnuté v svojich ústavách. „Europeizácia“ ich ústav sa uskutočnila buď v momente prístúpenia k ES/EÚ (napr. v prípade Rakúska, Fínska alebo Švédska), alebo v súvislosti s ratifikáciou Maastrichtskej zmluvy prípadne niektorej z jej revízií (napr. Nemecko, Francúzsko, Írsko alebo Portugalsko).³

Súčasne však existujú aj členské štáty, v ústavách ktorých by sme zmienku o EÚ hľadali márne (napr. Holandsko alebo Luxembursko). Neznamená to, žeby tieto štáty nepovažovali za potrebné ústavné upravenie ich pôsobenia v rámci ES/EÚ. Ich ústavy však majú ustanovenia týkajúce sa medzinárodného práva, pod ktoré je možné zahrnúť aj Európsku úniu (napr. čl. 92 ústavy Holandska alebo čl. 49bis ústavy Luxemburska, ktoré upravujú možnosť prenosu právomocí resp. ich výkonu na organizácie medzinárodného práva verejného). Príkladom týchto štátov sa však SR nemohla inšpirovať, pre-

* Autorka je členkou Ústavu európskeho práva a oddelenia medzinárodného práva Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach a jej email je: martina.janosikova@upjs.sk.

¹ Napríklad od 1. januára 1993 je Slovenská republika členom OSN a OBSE, 30. júna 1993 sa stala členským štátom Rady Európy.

² K problematike právomocí Únie pozri napr. MAZÁK, J. – JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Lisabonská zmluva. Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava: IURA EDITION, 2011, s. 119–138.

³ V tejto súvislosti bližšie pozri LEVADE, A.: *La prise en compte spécifique de l'Union européenne par les constitutions nationales*. In MATHIEU, B. – VERPEAUX, M. – MÉLIN-SOUCRAMANIEN, F. (edit.): *Constitution et construction européenne*. Paris: Dalloz, 2006, s. 27.

tože text ústavy v predvstupovom období len v minimálnej miere reflektoval existenciu medzinárodného práva⁴ a neobsahoval všeobecnú recepčnú normu.⁵

II. SLOVENSKÁ DISKUSIA O POTREBE INTEGRAČNÝCH ČLÁNKOV V ÚSTAVE

Slovenská odborná verejnosť sa potrebe vytvorenia ústavných predpokladov na vstup do ES a EÚ začala detailnejšie venovať v roku 1999.

Podľa Kresáka⁶ vstup do týchto integračných zoskupení by nebol realizovateľný bez nevyhnutných ústavných zmien. Procházka⁷ definoval dve takéto nevyhnutné zmeny. Prvou mala byť zmena čl. 7 ústavy, ktorý v svojom pôvodnom znení obsahoval len možnosť vstupu Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi. Toto ustanovenie sa malo upraviť tak, aby obsahovalo aj zmocnenie k čiastočnej delegácii zvrchovanosti na nadnárodnú EÚ. Druhá zmena sa mala dotknúť úpravy postavenia medzinárodných zmlúv v hierarchii prameňov práva, pretože čl. 11 ústavy garantoval podmienenú prednosť pred zákonmi len pre medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách.

Okrem zmien v ústave, ktoré boli nevyhnutné na vstup do ES a EÚ, upozornil Procházka⁸ aj na potrebu takých zmien ústavy, ktoré budú reagovať na dôsledky vstupu SR do EÚ na právny poriadok SR. Do tejto skupiny zaradil potrebu ústavného definovania právnej sily a účinkov sekundárneho komunitárneho práva, zmenu právomocí Ústavného súdu SR (ďalej len „ústavný súd“) v súvislosti s kontrolou všeobecne záväzných právnych predpisov, spresnenie kompetencií predsedu vlády alebo prezidenta v súvislosti so zastupovaním SR v Európskej rade a tiež zmeny ústavy reagujúce na inštitút občianstva Únie upravený v Zmluve o založení Európskeho spoločenstva.

III. EURONOVELA

Novelizácia ústavy, ktorá reagovala na integračné ambície SR, sa uskutočnila ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z.⁹ (ďalej len „euronovela“). Dôvody vedúce

⁴ Ústava v svojom pôvodnom znení upravovala v súvislosti s medzinárodným právom len podmienenú prednosť medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách pred zákonom (čl. 11), pôsobnosť Národnej rady SR (čl. 86 písm. e/), prezidenta (čl. 102 písm. a/) a vlády (čl. 119 písm. f/) v súvislosti s dojednaním, uzatváraním a ratifikáciou medzinárodných zmlúv, právomoc Ústavného súdu kontrolovať súlad všeobecne záväzných právnych predpisov s medzinárodnými zmluvami (čl. 125 písm. e/), viazanosť sudcov medzinárodnými zmluvami, ale len ak to ustanoví ústava alebo zákon (čl. 144 ods. 2) a prechod práv a povinností z medzinárodných zmlúv, ktorými bola viazaná Česká a Slovenská Federatívna Republika (čl. 153).

⁵ K vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva v pôvodnom texte ústavy bližšie pozri KLUČKA, J.: O ústavnej úprave vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva. *Justičná revue*, 1999, roč. 51, č. 4, s. 2.

⁶ KRESÁK, P.: Poznámky k obsahu Ústavy Slovenskej republiky a obsahovému zameraniu už uskutočnených i zmýšľaných zmien ústavy. *Justičná revue*, 1999, roč. 51, č. 4, s. 10–12.

⁷ PROCHÁZKA, R.: Novela Ústavy SR a integračné úsilie Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 1999, roč. 51, č. 8–9, s. 1–9.

⁸ Dielo citované v poznámke č. 7.

⁹ Ústavný zákon č. 90/2001 Z.z. bol prijatý 23. februára 2001 a nadobudol účinnosť 1. júla 2001.

k tejto euronovele a pozadie jej príprav popisuje Orosz,¹⁰ podľa ktorého malo ísť pôvodne o tzv. „malú novelu ústavy“, ktorá by reagovala len na najnaliehavšie problémy ústavného textu. Nakoniec sa však realizovala oveľa širšia koncepcia novely zahŕňajúca aj integračnú problematiku.

Z pohľadu budúceho členstva v Únii boli významné dve oblasti zmien v texte ústavy. Prvou bola oblasť týkajúca sa prenosu právomocí (1) a druhou bola oblasť týkajúca sa zabezpečenia koexistencie právneho poriadku ES/EÚ s vnútroštátnym právom v súlade s princípmi vyplývajúcimi z judikatúry Súdneho dvora (2). Okrem toho môžeme identifikovať aj tretiu skupinu zmien, ktoré už nesúviseli s vytvorením predpokladov na členstvo v Únii, ale boli uskutočnené za účelom prispôsobenia ústavy konkrétnym právam plynúcim z práva Únie (3).

1. MOŽNOSŤ PRENOSU PRÁVOMOCÍ

Čo sa týka prenosu právomocí, do čl. 7 ústavy bol zaradený nový odsek 2, ktorý upravuje možnosť prenosu „výkonu časti práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu“ a to medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takejto zmluvy. V porovnaní s ústavami iných členských štátov ide v zásade o štandardnú úpravu možnosti zverenia právomoci štátu Európskej únii. Špecifickosť slovenskej úpravy spočíva v tom, že sa nejedná o prenos samotných práv, ale len o prenos ich výkonu. Súčasne však treba dodať, že to nie je úplne originálne riešenie, pretože prenos výkonu právomocí a nie samotných právomocí predpokladá napr. aj čl. 34 belgickej ústavy alebo čl. 49bis luxemburskej ústavy.

Ďalšie špecifikum čl. 7 ods. 2 ústavy spočíva v tom, že je presne definovaný subjekt, ktorému môže byť zverený výkon práv patriacich Slovenskej republike.

Z dikcie čl. 7 ods. 2 ďalej vyplýva, že na jeho základe nemôže dôjsť k prenosu výkonu všetkých práv, ktorými disponuje Slovenská republika, ale len k prenosu výkonu časti týchto práv. Práve v tejto súvislosti vzniká otázka vzťahu čl. 7 ods. 2 k čl. 7 ods. 1 ústavy, ktorý umožňuje vstup SR do štátneho zväzku s inými štátmi, pričom rozhodnúť o tom sa musí ústavným zákonom potvrdeným referendum.

Ústavný súd sa už zaoberal otázkou, či Európska únia nie je štátnym zväzkom, v dôsledku čoho by rozhodnutie o prenose výkonu právomocí spadalo pod režim čl. 7 ods. 1 ústavy. Išlo o konanie o sťažnosti vedené pod spisovou značkou II. ÚS 171/05, ktoré súviselo s ratifikáciou Zmluvy zakladajúcej ústavu pre Európu.¹¹ Podľa sťažovateľov Slovenská republika touto zmluvou vstupovala do štátneho zväzku v zmysle čl. 7 ods. 1 ústavy a keďže o tejto zmluve nebolo rozhodnuté ústavným zákonom s následným referendum, bolo porušené ich základné právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo. Aj keď ústavný súd nevyužil príležitosť danú touto sťažnosťou objasniť obsah nie celkom šťastne použitého pojmu „štátny zväzok“ v čl. 7 ods. 1 ústavy, predsa len jeho rozhodnutie obsahuje dôležitý záver z hľadiska ústavného vnímania medzi-

¹⁰ OROSZ, L.: Poznámky k novele Ústavy Slovenskej republiky. *Právnik*, 2001, roč. 140, č. 10, s. 969–991.

¹¹ Podrobnejšia analýza tohto rozhodnutia sa nachádza napr. v JANOŠIKOVÁ, M.: *Problémy vzťahov medzi Súdnyim dvorom Európskych spoločenstiev a Ústavným súdom Slovenskej republiky a Ústavným súdom Českej republiky*. Bratislava: IURA EDITION, 2009, s. 68–74.

národných zmlúv, ktorými Slovenská republika prenáša výkon časti svojich práv na ES/EÚ. Podľa ústavného súdu „... všetky ďalšie akty a úkony, ktoré Slovenská republika urobí v rámci relevantných zväzkov s Európskymi spoločenstvami a Európskou úniou, treba z hľadiska schvaľovacieho procesu podriaďiť ústavnej norme obsiahnutej v čl. 7 ods. 2 prvej vety ústavy. Na tom nič nemení, ak by aj išlo o akt, ktorý mení kvalitatívne parametre spolupráce medzi členmi uvedeného zoskupenia, ako to je v prípade Zmluvy. Z uvedeného vyplýva, že bez ohľadu na charakter Európskej únie vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie ani akýmkoľvek ďalšími úkonmi iniciovanými či už Európskou úniou, alebo Slovenskou republikou nemôže nastať stav, ktorý by bol v príčinnej súvislosti s účelom a obsahom ustanovenia čl. 7 ods. 1 ústavy.“

Z uvedených záverov ústavného súdu vyplýva, že akákoľvek zmluva uzavretá Slovenskou republikou, ktorá bude nadväzovať na jej členstvo v Európskej únii, sa nemôže dostať pod aplikáciu článku 7 ods. 1 ústavy, teda ani prípadná zmluva, v ktorej by štáty výslovne uviedli, že ňou medzi sebou zakladajú štátny zväzok s názvom Európska únia. Samozrejme, pravdepodobnosť uzavretia takejto zmluvy je veľmi nízka. Ak však vezmeme do úvahy, že ústavný súd v náleze vo veci II. ÚS 171/05 súčasne pripustil, že Európska únia smeruje k štátnej forme, tak v spojení s predchádzajúcim záverom to znamená, že jedného dňa sa občania Slovenskej republiky môžu ocitnúť v štátnom zväzku s inými štátmi a to bez toho, aby mohli využiť ústavou danú možnosť vyjadriť sa k tejto otázke v referende.

2. KOEXISTENCIA PRÁVNEHO PORIADKU ES/EÚ S VNÚTROŠTÁTNYM PRÁVOM

Čo sa týka ústavného zabezpečenia koexistencie právneho poriadku ES/EÚ s vnútroštátnym právom, túto problematiku je treba rozdeliť na dve časti korešpondujúce deleniu práva ES/EÚ na primárne a sekundárne právo.

2.1 VZŤAH K PRIMÁRNEMU PRÁVU EÚ

Otázka vzťahu primárneho práva ES/EÚ a vnútroštátneho práva bola v euronovele riešená v rámci úpravy vzťahu Slovenskej republiky k medzinárodnému právu. Ako sme už uviedli, ústava v svojom pôvodnom znení bola v tejto oblasti „skúpa na slová.“ Vzťah k medzinárodnému právu bol až do euronovely hodnotený ako umiernené dualistický, keďže ústava zabezpečovala prednosť len jednej skupine medzinárodných zmlúv pred zákonom a to medzinárodným zmluvám o ľudských právach a základných slobodách, avšak len za predpokladu, že tieto zmluvy zabezpečovali väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Iné medzinárodné zmluvy mohli byť prednostne aplikované len na základe osobitných klauzúl obsiahnutých v jednotlivých zákonoch.¹²

Dualistická koncepcia vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva, ktorej znaky ústavná úprava až do euronovely vykazovala, by však mohla ohroziť plnenie záväzkov,

¹² JANKUV, J.: Postavenie medzinárodných zmlúv v právnom poriadku Slovenskej republiky. In *Teória aplikácie medzinárodnej zmluvy ako nástroja právnej regulácie na národnej, medzinárodnej a komunitárnej úrovni* Trnava, 24. 9. 2009. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2009, s. 31.

ktoré by Slovenská republika na seba prevzala prístupím k ES/EÚ. Súdny dvor totiž v svojej judikatúre presadzuje princíp komunitárneho monizmu, s ktorým súvisia princípy prednosti a priamej aplikovateľnosti práva Únie na úrovni členských štátov. Práve z tohto dôvodu považujeme úpravu vzťahu vnútroštátneho práva a medzinárodného práva za dôležitú aj z pohľadu práva Únie.

V rámci novelizácie ústavy bol čl. 1 doplnený o nový odsek 2, v zmysle ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky. Podľa Jankuva je možné toto ustanovenie považovať za základnú recepcnú normu.¹³ S týmto záverom sa však nemôžeme úplne stotožniť, pretože čl. 1 ods. 2 neprehlasuje normy medzinárodného práva za súčasť slovenského právneho poriadku a ako vyplynie z nasledujúcich častí tohto príspevku, prednosť pred vnútroštátnym právom, ktorá je považovaná za prostriedok na plnenie záväzkov plynúcich z medzinárodného práva, je ústavou garantovaná len niektorým skupinám medzinárodných zmlúv.¹⁴

Aj po euronovele ústavy naďalej chýba v ústavnom texte prehlásenie o tom, že sa normy medzinárodného práva stávajú súčasťou slovenského právneho poriadku.¹⁵ Napriek tomu je možné konštatovať, že euronovela vytvorila priestor pre monistické riešenie vzťahu širšieho okruhu medzinárodných zmlúv a vnútroštátneho práva. Podkladom pre toto tvrdenie je čl. 7 ods. 5, v zmysle ktorého majú 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 alebo právnických osôb, prednosť pred zákonom.

Primárne právo Únie je bez väčších problémov možné zaradiť medzi medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon a tiež medzi medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb. Uvedomujeme si, že v tejto otázke sa rozchádzame s názorom ústavného súdu vyjadreným v náleze PL. ÚS 3/09 z 26. januára 2011, podľa ktorého je Zmluva o fungovaní Európskej únie nepochybne právne záväzným aktom Únie a teda jej prednosť pred zákonmi sa odvodzuje z čl. 7 ods. 2 ústavy, ktorému sa budeme venovať v časti týkajúcej sa sekundárneho práva Únie. Domnievame sa však, že pojem „právne záväzné akty Únie“ označuje právne akty vytvorené samotnou Úniou, respektíve jej inštitúciami a orgánmi, a to na základe právomocí, ktoré na Úniu preniesli členské štáty. Primárne právo je však tvorené medzinárodnými zmluvami, ktorých „autormi“ sú štáty a nie samotná Únia. Preto je potrebné odvodzovať prednosť primárneho práva z čl. 7 ods. 5 Ústavy. Nakoniec, existuje aj praktický dôkaz o správnosti tohto záveru. Ide o oznámenie Ministerstva zahraničných vecí č. 185/2004 Z.z. týkajúce sa zmluvy o prístupí k EÚ. V tomto oznámení sa uvádza, že Národná rada vyslovila súhlas s ratifikáciou a súčasne rozhodla, že ide o medzinárodnú zmluvu podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, ktorá má prednosť

¹³ Dielo citované v poznámke č. 12, s. 32.

¹⁴ Kritiku skutočnosti, že euronovela nerieši vzťah k medzinárodnému právu vo všeobecnosti, ale vyberá si len určitú skupinu medzinárodných zmlúv pozri napr. v KLUČKA, J.: K dvom otázkam medzinárodného práva v návrhu ústavného zákona skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 2001, roč. 53, č. 1, s. 1.

¹⁵ Jedinou výnimkou je čl. 154c zavedený euronovelou reagujúci na zrušenie čl. 11, ktorý garantoval podmienenú prednosť medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách pred zákonom.

pred zákonmi. Rovnaká situácia sa opakovala v oznámení č. 486/2009 Z.z. týkajúcom sa Lisabonskej zmluvy.

Potvrdením princípu prednosti pre určité skupiny medzinárodných zmlúv sú aj euro-novelou precizované čl. 125 a 144 ods. 1 ústavy. Čo sa týka čl. 125 ústavy, ten upravuje konanie o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom. V rámci tohto konania môže ústavný súd posudzovať aj súlad zákonov s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“). Skupiny medzinárodných zmlúv, ktoré si pred ratifikáciou prezidentom vyžadujú súhlas národnej rady, sú definované v čl. 7 ods. 4 ústavy a okrem iného tu patria všetky skupiny medzinárodných zmlúv, ktoré majú v zmysle čl. 7 ods. 5 ústavy prednosť pred zákonom. Týmto spôsobom sa medzinárodné zmluvy, s ktorými vyslovila súhlas národná rada, dostali v hierarchii prameňov práva medzi ústavu a ústavné zákony na jednej strane a zákony na strane druhej.¹⁶

Čo sa týka čl. 144 ods. 1 ústavy, ten upravuje pramene práva, ktorými sú sudcovia pri rozhodovaní viazaní. Medzi tieto pramene patria aj medzinárodné zmluvy podľa čl. 7 ods. 2 ústavy (teda medzinárodné zmluvy, ktorými Slovenská republika prenáša výkon časti svojich práv na ES/EÚ) a medzinárodné zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy (teda medzinárodné zmluvy, ktoré majú prednosť pred zákonom). Príkaz na priamu viazanosť sudcov všeobecných súdov týmito medzinárodnými zmluvami je vlastne prostriedkom na zabezpečenie ich prednosti deklarovanej v čl. 7 ods. 5 ústavy.¹⁷ Domnievame sa, že osobitný odkaz na čl. 7 ods. 2 ústavy v čl. 144 ods. 1 ústavy je nadbytočný, pretože ako sme už uviedli, zmluva, ktorou dochádza k prenosu výkonu časti práv na ES/EÚ je prednostnou zmluvou v zmysle čl. 7 ods. 5 ústavy.

Čl. 144 ústavy však prináša aj jeden špecifický problém. Jeho druhý odsek totiž obsahuje príkaz pre sudcu, ktorý sa domnieva, že všeobecne záväzný právny predpis odporuje medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 ústavy (prednostné medzinárodné zmluvy medzi ktoré patria aj zmluvy tvoriace primárne právo Únie), aby prerušil konanie a podal ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov. Tým sa podľa nášho názoru dostáva toto ustanovenie do rozporu s princípom Simmenthal vytvoreným Súdny dvorom v súvislosti s prednosťou práva Únie. Podstatou tohto princípu, ktorý podľa Súdneho dvora vychádza z nutnosti zabezpečiť plnú účinnosť práva Únie, je požiadavka, aby vnútroštátny sudca aplikujúci v rámci svojej právomoci ustanovenia práva Únie ponechal na základe vlastného rozhodnutia neaplikované všetky ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré sú v rozpore s právom Únie, a to bez toho, aby žiadal alebo čakal na ich zrušenie legislatívnou cestou alebo akýmikoľvek ústavnými procedúrami.¹⁸

Všeobecný súd sa tak nachádza v nezávideniahodnej situácii. Na jednej strane požiadavka vyplývajúca z judikatúry Súdneho dvora, aby v prípade, že zistí rozpor medzi

¹⁶ Treba však súčasne uviesť, že nie všetky medzinárodné zmluvy, ktoré sú vďaka čl. 125 ústavy umiestnené v hierarchii vnútroštátneho práva za ústavu a ústavnými zákonmi, majú prednosť pred zákonmi v zmysle čl. 7 ods. 5 ústavy.

¹⁷ KLUČKA, J.: Miesto a úprava medzinárodného práva v Ústave Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 2002, roč. 54, č. 4, s. 387.

¹⁸ Rozsudok Súdneho dvora z 9. marca 1978, Amministrazione delle Finanze dello Stato proti Simmenthal SpA., 106/77, Zb. s. 00629, bod 24.

vnútroštátnou úpravou a úpravou plynúcou z práva Únie, uprednostnil aplikáciu práva Únie, a na druhej strane ústavná požiadavka pre tú istú situáciu prerušíť konanie a obrátiť sa na ústavný súd, aby rozpor konštatoval on. Dve povinnosti, ktorým sa určite nedá vyhovieť súčasne. Splnenie prvej povinnosti automaticky znamená znemožnenie splnenia druhej, pričom to platí aj opačne.

Do úvahy prichádzajú tri možné postupy pre sudcu, ktorý sa domnieva, že napadnutý všeobecný právny predpis je v rozpore s primárnym právom Únie:

- a) môže podať návrh na ústavný súd na začatie konania o súlade právnych predpisov, alebo
- b) môže bez ďalšieho uplatniť princíp Simmenthal a rozhodnúť vo veci s použitím právneho pravidla práva Únie namiesto vnútroštátneho práva, ktoré odporuje právu Únie, alebo
- c) môže predložiť prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru o tom, či právo Únie nebráni vnútroštátnej právnej norme, ktorá sa má použiť v konaní vo veci samej, so zámerom oprieť svoje rozhodnutie vo veci samej o odpoveď Súdneho dvora.

Vzniká však otázka, či všetky tri možnosti sú súčasne v súlade s vnútroštátnym právom aj právom Únie. Pri prvom riešení vidíme problém v tom, že takýto postup je vlastne popretím princípu Simmenthal. K riešeniu by mohol prispieť samotný ústavný súd a to tak, že by v prípade postupu sudcu podľa čl. 144 ods. 2 ústavy odmietol svoju právomoc s ohľadom na princíp Simmenthal, ktorý všeobecnému súdu prikazuje, aby sám zhodnotil, či rozpor existuje a v prípade jeho existencie, aby ex offio použil právo Únie a to bez toho, aby rozporný vnútroštátny zákon bol zrušený v konaní pred ústavným súdom.

Riziko druhého riešenia vidíme v tom, že ak všeobecný súd, proti rozhodnutiu ktorého nie je prípustný žiaden opravný prostriedok ani iný prostriedok právnej ochrany, uplatní princíp Simmenthal a účastník konania podá sťažnosť podľa článku 127 ods. 1 ústavy, tvrdiac, že bolo porušené jeho základné právo na súdnu ochranu podľa článku 46 ods. 1 ústavy, pretože právnym základom rozhodnutia všeobecného súdu malo byť vnútroštátne právo a nie právo Únie, potom sa otvára otázka, ako s takou sťažnosťou naloží ústavný súd. Môže ústavný súd odmietnuť aplikáciu princípu Simmenthal, zrušiť napadnuté konečné rozhodnutie všeobecného súdu a uložiť mu v záväznom právnom názore aplikovať vnútroštátne právo s argumentom, že vnútroštátna norma nie je v rozpore s právom Únie?

Ako právne najčistejší sa javí tretí postup. Všeobecný súd v rámci určovania právneho základu pre svoje konečné rozhodnutie predloží prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru. Jej zodpovedanie uzavrie procesné možnosti na skúmanie súladov a kolízií medzi vnútroštátnym právom a právom Únie.¹⁹

Rozoberaný čl. 144 ods. 2 ústavy nám ponúka príklad rozporu s právom Únie na ústavnej úrovni. V tejto súvislosti treba uviesť, že Súdny dvor na prednosť práva Únie nazerá širšie a vyžaduje ju nielen vo vzťahu k zákonom (tak ako ju garantuje čl. 7 ods. 5

¹⁹ K tejto problematike bližšie pozri JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Problémy vzťahov medzi Súdnym dvorom Európskych spoločností a Ústavným súdom Slovenskej republiky a Ústavným súdom Českej republiky*. Bratislava: IURA EDITION, 2009, s. 62–64.

ústavy), ale aj vo vzťahu k ústavám členských štátov. Ako však konštatuje Klučka, ústavy štátov v prevažnej miere neriešia stav konfliktu ústavného textu s medzinárodnou zmluvou, skôr riešia to, ako dosiahnuť nekonfliktný stav.²⁰

Ako prostriedok na dosiahnutie takéhoto bezkonfliktného stavu zaviedla euronovela možnosť predbežnej kontroly ústavnosti tých medzinárodných zmlúv, na ktorých ratifikáciu je potrebný súhlas národnej rady (čl. 125a ústavy). Konštatovanie rozporu medzi dojednanou medzinárodnou zmluvou a ústavou zo strany ústavného súdu je prekážkou ratifikácie medzinárodnej zmluvy. Možnosť iniciovať toto konanie pred ústavným súdom zatiaľ nebola využitá ani raz. Teda ani v prípade zmluvy o pristúpení k EÚ, ani v prípade ústavnej zmluvy a ani v prípade Lisabonskej zmluvy. Jednou z možných príčin nevyužitia tejto možnosti je podľa Mazáka úzko definovaná skupina subjektov, ktorá má návrhovú iniciatívu (návrh môže podať len prezident alebo vláda).²¹

2.2 VZŤAH K SEKUNDÁRNEMU PRÁVU EÚ

V rámci euronovely ústavy sa slovenský ústavodarca rozhodol zdefinovať aj vzťah k sekundárnemu právu Únie a tak vložil do čl. 7 ods. 2 ústavy, ktorý v prvej vete obsahuje oprávnenie na prenos výkonu časti práv Slovenskej republiky na ES/EÚ, aj ustanovenie o prednosti právne záväzných aktov ES a EÚ pred zákonmi Slovenskej republiky.

Deklarovaná prednosť právne záväzných aktov ES a EÚ pred zákonmi však nie je zabezpečená takým spôsobom, ako je tomu v prípade medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, teda prostredníctvom čl. 125 ústavy (konanie o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom) a čl. 144 ods. 1 ústavy (pramene, ktorými sú viazaní sudcovia pri rozhodovaní).

Spôsob, ktorým sa ústavodarca rozhodol deklarovať prednosť sekundárneho práva Únie pred zákonmi, prináša viac otázok ako riešení. Nevhodne bol použitý pojem „právne záväzné akty ES a EÚ“, hlavne keď zoberieme do úvahy skutočnosť, že v čase euronovely sa právo Únie skladalo z dvoch častí a to z komunitárnej a úniovej a prednosť bola tradične spájaná len s aktmi komunitárneho práva. Slovenská republika však dobrovoľne garantovala aj prednosť právnych aktov úniového práva.

Ďalší problém formulácie prednosti sekundárneho práva Únie pred zákonmi sa týka časových účinkov ustanovenia čl. 7 ods. 2 ústavy. Euronovela ústavy totiž nadobudla účinnosť 1. júla 2001, teda takmer tri roky pred vznikom členstva Slovenskej republiky v EÚ. Slovenská republika tak garantovala prednosť pred jej zákonmi právne záväzným aktom medzinárodnej organizácie, ktorej členom ešte nebola.²² Tento paradox nemôže zmierniť ani záväzok zblížovať svoj právny poriadok s právom Únie, ktorý na seba prevzala Slovenská republika v čl. 69 Európskej dohody o pridružení uzatvorenej me-

²⁰ KLUČKA, J.: O ústavnej úprave vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva. *Justičná revue*, 1999, roč. 51, č. 4, s. 5.

²¹ MAZÁK, J.: Preskúmanie súladu Zmluvy zakladajúcej Ústavu pre Európu s Ústavou Slovenskej republiky. (Úvaha o konaní, ku ktorému nedôjde). In *Zmluva o ústave pre Európu a ústavy členských štátov EÚ: zborník z medzinárodnej konferencie 7.–8. apríla 2005 v Bratislave*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2005, s. 21.

²² K výkladu prednosti garantovanej v čl. 7 ods. 2 ústavy pozri napr. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2004, s. 85–87.

dzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na jednej strane a Slovenskou republikou na druhej strane.

3. PRISPÔSOBENIE ÚSTAVY KONKRÉTNYM PRÁVAM PLYNÚCIM Z PRÁVA ÚNIE

Euronovelou ústavy došlo aj k úprave niektorých jej ustanovení, ktoré by sa mohli dostať do rozporu s právom Únie. Ako príklad uvádzame čl. 30 ods. 1 ústavy, ktorý pôvodne upravoval len právo občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných a to priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Euronovela zrušila podmienenie volebného práva občianstvom, keď priznala volebné právo aj cudzincom s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky. Ich volebné právo je obmedzené na voľby do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov. Táto zmena zabezpečila zosúladenie ústavného textu s inštitútom občianstva Únie, ktorý bol v tom čase upravený v Zmluve o založení Európskeho spoločenstva. Jedno z práv, ktoré tvoria obsah občianstva Únie, je právo občana Únie voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu a vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v členskom štáte, v ktorom má bydlisko a to za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu. Pri porovnaní čl. 30 ods. 1 ústavy a právnej úpravy občianstva Únie v primárnom práve Únie zistíme, že ústavná úprava ide nad rámec požiadaviek plynúcich z práva Únie, pretože volebné právo nepriznáva len občanom Únie s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky, ale všetkým cudzincom spĺňajúcim podmienku trvalého pobytu.

Ako ďalší príklad prispôsobovania konkrétnych článkov ústavy požiadavkám plynúcim z práva Únie sa zvykne uvádzať zmena čl. 23 ods. 4 ústavy, ktorá spočíva v odstránení zákazu vydať občana inému štátu. Týmto spôsobom sa mal zabezpečiť súlad s rámcovým rozhodnutím 2002/584/JVV o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi.²³ Je nespochybniteľné, že vďaka tejto zmene sa Slovenská republika vyhla podobným problémom, ako malo s európskym zatykačom napr. Poľsko.²⁴ Ako však vysvetliť, že rámcové rozhodnutie bolo prijaté až po euronovele slovenskej ústavy? V skutočnosti, ako uvádza Orosz, súvisela zmena čl. 23 ods. 4 ústavy so zriadením Medzinárodného trestného tribunálu.²⁵

IV. POSILŇOVANIE POZÍCIE NÁRODNEJ RADY V OTÁZKACH EURÓPSKEJ ÚNIE

Vo veľmi krátkom časovom období po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie bol prijatý ústavný zákon č. 397/2004 Z.z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie (ďalej len „ústavný zákon č. 397/2004 Z.z.“). Tento ústavný zákon bol plne v súlade s trendom odstraňovania deficitu demokracie v rámci Únie prostredníctvom posilňova-

²³ Pozri napr. ZEMAN, J.: *Přistoupení k EU a nutnost provádění ústavních změn*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 82.

²⁴ Pozri rozhodnutie poľského ústavného súdu (PL) P 1/05 z 27. apríla 2005.

²⁵ OROSZ, L.: Poznámky k novele Ústavy Slovenskej republiky. *Právnik*, 2001, roč. 140, č. 10, s. 974.

nia vplyvu vnútroštátnych parlamentov na rozhodovanie o záležitostiach týkajúcich sa Európskej únie. Tento trend sa výrazne prejavil aj v poslednej riadnej revízii primárneho práva, ktorým bola Lisabonská zmluva. Treba však súčasne dodať, že v tomto prípade sa nejedná o otázku, ktorej ústavné riešenie by bolo predpokladom vzniku členstva štátu v Únii. Nie je to právna úprava, ktorej existenciu od členského štátu vyžaduje právo Únie. Je na rozhodnutí štátu, či si túto otázku upraví na vnútroštátnej úrovni.

Ústavný zákon č. 397/2004 Z.z. zaviedol informačnú povinnosť vlády voči národnej rade vo vzťahu k návrhom právne záväzných a iných aktov ES/EÚ a k záležitostiam súvisiacim s členstvom Slovenskej republiky v EÚ. Vláda je povinná súčasne s návrhmi aktov ES/EÚ predložiť aj návrh stanoviska Slovenskej republiky k týmto návrhom. Národná rada získala ústavným zákonom č. 397/2004 Z.z. oprávnenie udeľovať členovi vlády imperatívny mandát v súvislosti so stanoviskom, ktoré má člen vlády prezentovať pri zastupovaní Slovenskej republiky v príslušnej inštitúcii ES/EÚ.

Nezodpovedanou otázkou zostáva, prečo nebola problematika vplyvu národnej rady na rozhodovanie o záležitostiach Únie riešená už v euronevele ústavy. Tento ústavný zákon je Oroszom hodnotený ako ďalší prejav nežiaducej praxe prijímania ústavných zákonov, na ktorých prijatie ústava nespĺnomocňuje. Orosz tiež upozorňuje na priamy rozpor čl. 2 ods. 2 ústavného zákona č. 397/2004 Z.z. s ústavou. Uvedené ustanovenie totiž umožňuje, aby národná rada preniesla oprávnenie schvaľovať záväzné stanoviská pre vládu alebo jej členov na jeden zo svojich výbor.²⁶ Ústava však neobsahuje ústavnú normu, ktorá by zakladala zodpovednosť člena vlády voči výboru národnej rady (ústava predpokladá len zodpovednosť vo vzťahu k národnej rade ako celku) a ani ústavnú normu, ktorá by výslovne umožňovala príslušnému výboru národnej rady prijímať stanoviská záväzné pre príslušného člena vlády.²⁷

V. LISABONSKÁ ZMLUVA A POTREBA ÚSTAVNÝCH ZMIEN

Lisabonská zmluva, ktorá mala predstavovať východisko z krízy, v ktorej sa ocitla Európska únia po ratifikačných problémoch spojených so Zmluvou zakladajúcou ústavu pre Európu, bola Slovenskou republikou ratifikovaná bez väčších problémov a diskusií, čoho dôkazom je aj to, že nebola v súvislosti s ňou využitá možnosť predbežnej kontroly ústavnosti v zmysle čl. 125a ústavy.

Napriek tomu sa domnievame, že minimálne dve otázky si zaslúžia zamyslenie sa nad tým, či ústavný text je dostatočný vo svetle zmien vykonaných v primárnom práve Lisabonskou zmluvou. Prvou otázkou je otázka novej právnej povahy Charty základných práv Európskej únie (1) a druhou je otázka upravenia vnútroštátneho schvaľovania rozhodnutia Európskej rady, ktorým dochádza k zmene tretej časti Zmluvy o fungovaní Európskej únie (2). V súvislosti s Lisabonskou zmluvou a s jej tendenciami posilnenia

²⁶ Oprávnenie bolo prenesení na Výbor pre európske záležitosti a to zákonom č. 253/2005 Z.z., ktorý novelizoval zákon č. 350/1996 Z.z. o rokovačom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

²⁷ OROSZ, L.: Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. In *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 81.

vplyvu vnútroštátnych parlamentov na záležitosti Európskej únie sa objavili aj snahy o novelizáciu ústavného zákona č. 397/2004 Z.z. (3).

1. CHARTA ZÁKLADNÝCH PRÁV EURÓPSKEJ ÚNIE A JEJ VNÍMANIE ÚSTAVOU

Charta základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) nemala nikdy podobu klasickej medzinárodnej zmluvy uzavretej medzi štátmi. Jej text bol vypracovaný Konventom, o zvolaní ktorého rozhodla v roku 1999 Európska rada. Podpísaná a vyhlásená bola 7. decembra 2000 na zasadnutí Európskej rady v Nice, nie však členskými štátmi, ale Európskym parlamentom, Radou a Komisiou.

V podobe z roku 2000 Charta síce nemala záväzný charakter, ale netreba zabúdať, že viaceré zo základných práv v nej obsiahnutých boli Súdny dvorom označené za všeobecné zásady práva Únie a ako také boli samozrejme záväzné, vzťahoval sa na nich princíp prednosti pred právom členského štátu a sudy členských štátov ako aj Súdny dvor Európskej únie boli povinné poskytnúť im ochranu. Ako príklad môžeme uviesť zásadu účinnej súdnej ochrany, ktorú Súdny dvor Európskej únie označil za všeobecnú zásadu práva Spoločenstva vyplývajúcu z ústavných tradícií spoločných všetkým členským štátom²⁸ a ktorá našla vyjadrenie v čl. 47 Charty.

Prvým pokusom dodať Charte právne záväzný charakter bola Zmluva zakladajúca ústavu pre Európu, ktorá priamo do svojho textu prebrala text Charty. Pri Lisabonskej zmluve už členské štáty zvolili inú techniku. Do textu zmluvy zaradili len konštatovanie, že Charta, ktorá bola opätovne slávnostne vyhlásená 12. decembra 2007, teda deň pred podpisom Lisabonskej zmluvy, má rovnakú právnu silu ako zmluvy (tak čl. 6 ZEÚ).

Čo však rozumieť pod formuláciou „rovnaká právna sila ako zmluvy“? Domnievame sa, že štáty prostredníctvom tohto odkazu priznali Charte rovnaké postavenie v rámci hierarchie prameňov práva Únie, ako má primárne právo a rovnako tak rovnaký účinok, ako má primárne právo vo vzťahu k právnym poriadkom členských štátov. To znamená, že Charta má aplikačnú prednosť v prípade rozporu s vnútroštátnym právom, má priamy účinok a je priamo aplikovateľná tak ako zakladajúce zmluvy. Treba však upriamiť pozornosť na čl. 51 ods. 1 Charty upravujúci rozsah jej pôsobnosti, v zmysle ktorého je Charta záväzná pre členské štáty len vtedy, keď vykonávajú právo Únie. V dôsledku toho, ako správne vyplýva z judikatúry ústavného súdu, je zbytočné napr. v sťažnostiach podľa čl. 127 ústavy namietat' porušenie základných práv vyplývajúcich z Charty, ak v danom prípade neexistuje žiaden súvis s právom Únie.²⁹

Podľa nášho názoru čl. 6 ZEÚ v podstate zaviedol v súvislosti s Chartou fikciu medzinárodnej zmluvy. Sme si vedomí, že ide o termín, ktorý nenájde vo Viedenskom dohovore o zmluvnom práve. Domnievame sa však, že najvyššiu vyjadruje skutočnosť, že Charta má právne účinky medzinárodnej zmluvy, hoci nebola prijatá spôsobom, ktorý je medzinárodným právom predpísaný pre uzavieranie zmlúv a nasledujúce úkony štátov (čl. 6 až 25 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve).

²⁸ Rozsudok Súdneho dvora z 15. mája 1986, Johnston (222/84, Zb. 1651, bod 18).

²⁹ K tomu pozri napr. uznesenie ústavného súdu z 22. marca 2012 sp. zn. IV. ÚS 160/2012 alebo nález ústavného súdu z 13. apríla 2011 sp. zn. III. ÚS 322/2019.

Ak teda Chartu vnímame ako fikciu medzinárodnej zmluvy, tak sme toho názoru, že ústava poskytuje dostatočný právny základ na to, aby sa v slovenskom právnom poriadku mohli prejavíť jej účinky tak, ako sa na to Slovenská republika zaviazala ratifikáciou Lisabonskej zmluvy. Prednosť pred zákonmi Charte zaručuje čl. 7 ods. 5 tak ako je to v prípade zmlúv tvoriacich primárne právo Únie. Ďalším dôsledkom fikcie Charty ako medzinárodnej zmluvy je skutočnosť, že môže slúžiť ako referenčné kritérium v konaní o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom podľa čl. 125 ústavy a tiež v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. V oboch prípadoch však treba zobrať do úvahy čl. 51 ods. 1 Charty, v zmysle ktorého je Charta pre členské štáty záväzná len vtedy, keď vykonávajú právo Únie. Z doteraz podaných sťažností podľa čl. 127 ods. 1 ústavy vyplýva, že túto skutočnosť, si sťažovatelia neuvedomujú dostatočne. Nakoniec posledným dôsledkom fikcie Charty ako medzinárodnej zmluvy je skutočnosť, že zaväzuje sudcov pri výkone ich funkcie v zmysle čl. 144 ústavy. Zdá sa, že niektoré sudy vyššieho stupňa sa už záväzným charakterom Charty začali zaoberať.³⁰

2. PROCEDÚRA SCHVAĽOVANIA ROZHODNUTIA EURÓPSKEJ RADY

V zmysle čl. 48 ods. 6 ZEÚ môže Európska rada svojím jednomyselným rozhodnutím zmeniť tretiu časť ZFEÚ nazvanú „Vnútrošné politiky a činnosti Únie“. Takýmto rozhodnutím však nesmie dôjsť k rozšíreniu právomocí, ktoré členské štáty preniesli zmluvami na Európsku úniu. Účinnosť rozhodnutia Európskej rady je podmienená jeho schválením členskými štátmi v súlade s príslušnými ústavnými požiadavkami.

Podobné podmienenie účinnosti rozhodnutia inštitúcie Únie jeho schválením členskými štátmi v súlade s ich ústavnými požiadavkami sa nachádza aj v ďalších ustanoveniach primárneho práva a to konkrétne v čl. 42 ods. 2 ZEÚ v súvislosti s rozhodnutím Európskej rady o spoločnej obrane, v čl. 25 ZFEÚ v súvislosti s rozhodnutím Rady o posilnení alebo doplnení práv občanov Únie, v čl. 218 ods. 8 v súvislosti s rozhodnutím Rady o dohode o pristúpení k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v čl. 223 ZFEÚ v súvislosti s opatreniami Rady týkajúcimi sa volieb do Európskeho parlamentu, v čl. 262 ZFEÚ v súvislosti s rozhodnutím Rady o prevoze právomocí na Súdny dvor v sporoch týkajúcich sa duševného vlastníctva a nakoniec v čl. 311 ZFEÚ v súvislosti s rozhodnutím Rady upravujúcim systém vlastných zdrojov Únie.

Vo všetkých uvedených prípadoch ide o výnimku zo všeobecného pravidla, v zmysle ktorého sa akty inštitúcie a orgánov Únie už následne na vnútroštátnej úrovni neschvaľujú. Dôvodom tejto výnimky je skutočnosť, že uvedené ustanovenia primárneho práva predpokladajú zmenu zmlúv, ktoré medzi sebou uzavreli štáty, aktom inštitúcie Únie. Preto si štáty ešte ponechali túto formu poslednej kontroly, ktorá im dáva priestor na prípadné zapojenie vnútroštátnych parlamentov do rozhodovania. Nie je vylúčená ani možnosť, že sa členský štát rozhodne pre priame zapojenie občanov prostredníctvom referenda.

Ústava však neobsahuje žiadne pravidlá pre schvaľovanie rozhodnutí Európskej rady alebo iných inštitúcií Únie. Keďže Európska rada už využila možnosť danú čl. 48 ods. 6

³⁰ Dôkazom je napríklad rozsudok Krajského súdu v Prešove, sp. zn. 3 Co 109/2010 z 9. marca 2011.

a 25. marca 2011 prijala rozhodnutie č. 2011/199/EÚ, ktorým sa mení a dopĺňa čl. 136 ZFEÚ v súvislosti s mechanizmom pre stabilitu pre členské štáty, ktorých menou je euro (ďalej len „rozhodnutie Európskej rady 2011/199“),³¹ máme možnosť sledovať na konkrétnom príklade, akým spôsobom Slovenská republika toto rozhodnutie schválila a vyrovnala sa tak so situáciou, keď neexistuje požadovaná právna úprava.

Vláda predložila rozhodnutie Európskej rady 2011/199 národnej rade za účelom vyslovenia súhlasu s týmto rozhodnutím v zmysle čl. 86 písm. d) ústavy, ktorý zveruje do pôsobnosti národnej rady vyslovovanie súhlasu s ratifikáciou niektorých skupín medzinárodných zmlúv. Vláda v predkladacej správe zdôvodnila tento postup tým, že rozhodnutie Európskej rady 2011/199 má za cieľ zmenu prezidentskej medzinárodnej zmluvy (Zmluva o fungovaní Európskej únie), a preto je pri jeho vnútroštátnom schvaľovaní nevyhnutné dodržať postup identický ako v prípade prezidentskej medzinárodnej zmluvy.

Národná rada vyslovila súhlas uznesením č. 25 z 15. mája 2012 a súčasne rozhodla, že predmetné rozhodnutie predstavuje medzinárodnú zmluvu, ktorá má podľa čl. 7 ods. 5 ústavy prednosť pred zákonmi. Následne bolo rozhodnutie Európskej rady 2011/199 predložené prezidentovi, ktorý ho ratifikoval 30. mája 2012.

Keďže predmetné rozhodnutie bolo v uznesení národnej rady explicitne označené za medzinárodnú zmluvu, malo byť ešte vyhlásené v Zbierke zákonov uverejnením oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky, ktorého súčasťou malo byť aj úplné znenie rozhodnutia Európskej rady 2011/199. V zmysle §1 ods. 1 zák. č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky sa totiž medzinárodné zmluvy vyhlasujú uverejnením v Zbierke zákonov. Vyhlásenie v Zbierke zákonov je v zmysle čl. 7 ods. 5 ústavy podmienkou prednosti medzinárodnej zmluvy pred zákonmi. Keďže zatiaľ k uverejneniu rozhodnutia Európskej rady 2011/199 v Zbierke zákonov nedošlo, nemôže mať toto rozhodnutie prednosť pred zákonmi, aj keď národná rada v svojom uznesení túto skutočnosť konštatovala.

Domnievame sa, že zvolený postup schválenia rozhodnutia Európskej rady 2011/199 v podmienkach Slovenskej republiky bol v záujme neblokovania tohto rozhodnutia jedinou možnou reakciou na neexistenciu výslovnej právnej úpravy v slovenskom právnom poriadku. Nebol však dotiahnutý do úplného konca vzhľadom na chýbajúcu publikáciu rozhodnutia Európskej rady 2011/199 v Zbierke zákonov.

Z hľadiska stability právneho systému a jeho predvídateľnosti a tiež vzhľadom na skutočnosť, že čl. 48 ods. 6 ZFÚ nie je jediným ustanovením primárneho práva, ktoré požaduje vnútroštátne schválenie aktu inštitúcií alebo orgánov Únie, by však bolo žiaduce, aby bola uskutočnená zmena ústavy, v rámci ktorej by bol zadaný spôsob schvaľovania aktov inštitúcií alebo orgánov Únie, ak to požadujú medzinárodné zmluvy a v súvislosti s tým by boli upravené aj ustanovenia ústavy o právomoci národnej rady (čl. 86 ústavy) a prezidenta Slovenskej republiky (čl. 102 ústavy). Vyšli by sme sa tak sporným otázkam, ktoré by mohli v budúcnosti vzniknúť, ako je napríklad otázka

³¹ Platnosť rozhodnutia Európskej rady 2011/199 bola medzičasom skúmaná Súdny dvorom na základe prejudiciálnej otázky írskemu súdu. Išlo o konanie vo veci C-370/12, v ktorom Súdny dvor rozsudkom z 27. novembra 2012 konštatoval, že nebola odhalená žiadna skutočnosť, ktorá by mohla mať vplyv na platnosť predmetného rozhodnutia.

predbežnej kontroly ústavnosti aktu inštitúcií alebo orgánov Únie v zmysle čl. 125a ústavy.

3. SNAHA O NOVELIZÁCIU ÚSTAVNÉHO ZÁKONA č. 397/2004 Z.z.

Článok 12 ZEÚ v znení po Lisabonskej zmluve predpokladá príspevok vnútroštátnych parlamentov k dobrému fungovaniu Európskej únie. V tejto súvislosti odkazuje čl. 12 ZEÚ okrem iného na Protokol o úlohe národných parlamentov v Európskej únii, ktorý zakladá informačnú povinnosť inštitúcií Únie voči vnútroštátnym parlamentom najmä v súvislosti s tvorbou legislatívnych aktov, a na Protokol o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality, ktorý upravuje kontrolné oprávnenia vnútroštátnych parlamentov v súvislosti s týmito zásadami, medzi ktoré patrí aj možnosť vnútroštátneho parlamentu iniciovať žalobu o neplatnosť legislatívneho aktu z dôvodu porušenia zásady subsidiarity.

Práve s možnosťou žaloby o neplatnosť legislatívneho aktu súvisí snaha o novelizáciu ústavného zákona č. 397/2004 Z.z. Ako sme už uviedli, vnútroštátny parlament môže podanie takejto žaloby len iniciovať, ale samotnú žalobu podáva v mene parlamentu členský štát v súlade s jeho právnym poriadkom. Preto sa predkladatelia návrhu novely ústavného zákona č. 397/2004 Z.z. domnievali, že bude potrebné identifikovať orgán, ktorý bude žalobu v mene národnej rady podávať a upraviť vzťah tohto orgánu k národnej rade. Podľa navrhovanej novely mala byť týmto orgánom vláda, ktorá mala byť rozhodnutím národnej rady o podaní žaloby vo veci porušenia zásady subsidiarity legislatívnym aktom viazaná a žalobu mala predložiť Súdnemu dvoru bez zbytočného odkladu.

Okrem úprav súvisiacich so žalobou o neplatnosť legislatívneho aktu navrhovali predkladatelia novely ústavného zákona č. 397/2004 Z.z. aj precizáciu čl. 1 ods. 1 tohto ústavného zákona, ktorý definuje, ktoré dokumenty má vláda povinnosť predkladať národnej rade. Navrhovali zaradiť medzi ne aj návrhy na použitie postupu podľa čl. 48 ods. 7 ZEÚ, ktorý upravuje zjednodušený revízny postup. Podľa nášho názoru táto úprava nie je potrebná, pretože povinnosť informovať národné parlamenty o iniciatíve Európskej rady použiť zjednodušený revízny postup je upravená priamo v čl. 48 ods. 7 ZEÚ.

V konečnom dôsledku sa ústavný zákon č. 397/2004 Z.z. nepodarilo novelizovať, keďže sa nenašla ústavná väčšina, ktorá by návrh novely podporila. Po osemnástich mesiacoch od momentu nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy došlo len k zmene zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady zákonom č. 187/2011 Z.z., ktorý doplnil pôsobnosť výboru pre európske záležitosti a vložil nový § 58b týkajúci sa žaloby vo veci porušenia zásady subsidiarity legislatívnym aktom Európskej únie. Toto nové ustanovenie obsahuje aj viazanosť vlády uznesením národnej rady o podaní žaloby a povinnosť vlády bezodkladne predložiť žalobu Súdnemu dvoru, tak ako to predpokladala navrhovaná novela ústavného zákona č. 397/2004 Z.z.

VI. ZÁVER

V rámci všeobecného zhodnotenia Ústavy Slovenskej republiky z pohľadu členstva Slovenskej republiky v Európskej únii je možné konštatovať, že ústava v zásade nekladie žiadne prekážky členstvu v tomto nadnárodnom zoskupení a vytvára predpoklady pre plnenie záväzkov, ktoré pre Slovenskú republiku z tohto členstva vyplývajú.

Týmto záverom samozrejme nechceme konštatovať, že ústavná úprava danej problematiky je ideálna. Identifikovali sme viacero teoretických problémov, medzi nimi napríklad príkaz pre vnútroštátneho sudcu plynúci z čl. 144 ods. 2 ústavy, aby v prípade rozporu všeobecne záväzného právneho predpisu s primárnym právom Únie prerušil konanie a podal ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov. Túto ústavou stanovenú povinnosť považujeme za rozpornú s princípom Simmenthal.

Ďalším problémom je nepresná, neúplná a v podstate zbytočná úprava prednosti sekundárneho práva Únie pred zákonmi. Jej nepresnosť spočíva v použití nejasného pojmu „právne záväzné akty Únie“, jej neúplnosť napr. v nezabezpečení viazanosti sudcov sekundárnym právom Únie a zbytočnosť v tom, že prednosť sekundárneho práva vyplýva zo samotného práva Únie.

Ako problematická sa nám javí aj neexistencia ústavnej úpravy schvaľovania rozhodnutí Európskej rady, ktorými dochádza k revízii primárneho práva Únie. Aj keď tento nedostatok bol v praxi vyriešený použitím analógie, domnievame sa, že táto problematika predstavuje „najhorúcejšieho kandidáta“ na ústavnú úpravu v prípade novelizácie ústavy.

Prípadná novelizácia ústavy by mala zahŕňať aj úpravu možnosti národnej rady iniciovať podanie žaloby na Súdny dvor o neplatnosť právneho aktu Únie z dôvodu porušenia zásady subsidiarity a viazanosť vlády takýmto rozhodnutím národnej rady. Domnievame sa totiž, že táto problematika by nemala byť riešená len na úrovni zákona, ale keďže ide o ústavnú materiu, mala by byť riešená v rámci definovania pôsobnosti a vzájomných väzieb ústavných orgánov v ústave.

V súvislosti s novelizáciou ústavy však súhlasíme s názorom Orosza, že je treba nájsť kompromis medzi požiadavkou stability ústavného textu a pokusom o skvalitnenie ústavy prostredníctvom ďalšej novelizácie.³²

CONSTITUTION OF THE SLOVAK REPUBLIC AND THE MEMBERSHIP OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The contribution is aimed at the constitutional preconditions of the full membership of the Slovak republic in the European Union. At the same time the author deals with the constitutional provisions of these prerequisites which provide for fulfilment of duties and obligations of the Slovak republic stemming

³² OROSZ, L.: Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy. In *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 103.

from that membership. All the connected provisions are the results of the amendments to the Constitution effectuated by the constitutional statute n. 90/2001 of the Collection of laws. Further research is focused on the constitutional statute n. 397/2004 of the Collection of laws on the cooperation between the National Parliament of the Slovak republic and the Government of the Slovak republic regarding the matters of the European Union. This constitutional statute provides for consequences of the memberships in the European Union on the relationship of two constitutional organs – the parliament and the government. Finally, the author explores the quality of the constitutional provisions concerning the membership of the Slovak republic in the European Union in relation to the amendments to the primary EU law after the Lisbon Treaty.

Key words: Constitution of the Slovak republic, European Union, transferral of competences, primacy, international treaties, Charter of the Fundamental Rights of the European Union

Kľúčové slová: Ústava Slovenskej republiky, Európska únia, prenos právomocí, prednosť, medzinárodné zmluvy, Charta základných práv Európskej únie