

Právo

Andrea Kluknavská  
Samuel Cibik (ed.)

# **Dvadsať rokov dialógu medzi Ústavou a právom Európskej únie**

Zborník príspevkov z konferencie  
Bratislavské právnické forum 2024



Wolters Kluwer

**Vzor citácie:**

KLUKNAVSKÁ, A., CIBIK, S. (ed.) *Dvadsať rokov dialógu medzi Ústavou a právom Európskej únie. Zborník príspevkov z konferencie Bratislavské právnické forum 2024*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2024, 152 s.

Zborník je výstupom grantového projektu VEGA č. 1/0091/23 „Limity európskej integrácie v slovenskom ústavnom poriadku“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, výskumu, vývoja a mládeže Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied.

© Mgr. Mgr. Andrea Kluknavská, PhD., LL.M., univ. doc., Mgr. Samuel Cibik. PhD. (ed.), 2024

**Zostavili:**

Mgr. Mgr. Andrea Kluknavská, PhD., LL.M., univ. doc.  
Mgr. Samuel Cibik, PhD.

**Recenzenti:**

Prof. JUDr. Ladislav OROSZ, CSc.  
Prof. JUDr. Ján SVÁK, DrSc.  
Doc. JUDr. Kamil BARANÍK, PhD., LL. M.  
Doc. Mgr. Marek KÁČER, PhD.  
JUDr. Lukáš MAREČEK, PhD.  
JUDr. František PAŽITNÝ, PhD.

Za jazykovú stránku jednotlivých príspevkov publikácie zodpovedajú autori.

Prvé vydanie, Wolters Kluwer ČR, a. s., december 2024

Všetky práva vyhradené.

Toto dielo ani žiadnu jeho časť nemožno reprodukovať bez písomného súhlasu vydavateľa.

ISBN 978-80-286-0057-0 (brož.)

ISBN 978-80-286-0058-7 (pdf)

# OBSAH

<b>PREDHOVOR</b> .....	5
<b>FOREWORD</b> .....	6

*Karel Klíma*

<b>DILEMATA DIALOGU MEZI ÚSTAVOU ČLENSKÉHO STÁTU A PRÁVNÍM ŘÁDEM EVROPSKÉ UNIE</b> (DILEMMAS OF DIALOGUE BETWEEN THE CONSTITUTION OF A MEMBER STATE AND THE LEGAL ORDER OF THE EUROPEAN UNION) .....	7
---	---

*Zdeněk Koudelka*

<b>ÚSTAVA ČECH, MORAVY A SLEZKA, PRÁVO EVROPSKÉ UNIE A ÚSTAVNÍ SOUD V BRNĚ</b> (THE CONSTITUTION OF BOHEMIA, MORAVIA, SILESIA, EU-LAW AND CONSTITUTIONAL COURT IN BRNO) .....	32
---	----

*Nóra Bán-Forgács*

<b>JUDICIAL INDEPENDENCE IN HUNGARY, A THEORETICAL FRAMEWORK</b> .....	44
--	----

*Marián Giba, Vincent Bujňák*

<b>JEDEN KROK VPRED, DVA KROKY VZAD: LIMIT VEREJNÝCH VÝDAVKOV V KONTEXTE EURÓPSKEHO PRÁVA</b> (ONE STEP FORWARD, TWO STEPS BACK: THE PUBLIC EXPENDITURE CEILING IN THE CONTEXT OF EU LAW) .....	63
---	----

*Miroslav Čellár*

<b>ZMENY ÚSTAVY VO SVETLE PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE</b> (AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION IN THE LIGHT OF EUROPEAN UNION LAW) .....	82
--	----

*Stanislav Gaňa*

**SLOVENSKO V EURÓPSKEJ ÚNII A LEGISLATÍVA**

(SLOVAKIA IN THE EUROPEAN UNION AND THE LEGISLATIVE) ..... 91

*Marián Ruňanin*

**ODVOLÁVANIE PODPREDSEDU PARLAMENTU A OCHRANA  
PARLAMENTNEJ MENŠINY**

(DISMISSAL OF THE DEPUTY SPEAKER AND PROTECTION

OF THE PARLIAMENTARY MINORITY) ..... 108

*Liudmyla Golovko*

**ZNIČENIE KACHOVskej PRIEHRADY: PREČO JE TO VOJNOVÝ ZLOČIN?**

(UNDERMINING THE KAKHOVKA HPP: WHY IS IT A WAR CRIME?) ..... 124

*Serhii Kidalov, Nataliia Kidalova*

**ENSURING THE RIGHT TO A FAIR TRIAL IN UKRAINE, THROUGH  
THE PRISM OF FREE LEGAL AID** ..... 138

## PREDHOVOR

Predkladaný zborník príspevkov je výstupom z medzinárodnej vedeckej konferencie „Bratislavské právnické fórum 2024“, Sekcie ústavného práva, ktorá bola organizovaná Katedrou ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave v spolupráci s Katedrou ústavného práva a teórie práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici v dňoch 17. – 19. septembra 2024. Konferencia bola organizovaná pri príležitosti 20. výročia vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie.

Ústrednou témou rokovania Sekcie ústavného práva bola téma „Dvadsať rokov dialógu medzi Ústavou a právom Európskej únie“. Účastníci podrobne a s dôrazom na praktickú stránku problematiky analyzovali rôzne problémy, ktoré sa za 20 rokov členstva v Európskej únii v ústavnoprávnej sfére vyskytli a identifikovali ďalšie, ktoré sa môžu vyskytnúť v dočasnej dobe.

Vedeckým zámerom konferencie bolo posilnenie vedeckého povedomia o téme právnych limitov európskej integrácie na Slovensku a v ďalších členských krajinách EÚ. V kontexte najnovších rozhodnutí Ústavného súdu SR a Súdneho dvora EÚ, ako aj ďalších právnych, filozofických a politologických diskusií mala konferencia ambíciu skúmať rozsah národnej suverenity, dopadov existencie implicitného materiálneho jadra Ústavy SR a ústavodarnej moci vo vzťahu k ďalšej európskej integrácii ako aj rozsah limitov európskej integrácie v jednotlivých právnych odvetviach.

Publikácia vznikla s finančnou podporou Vedeckej grantovej agentúry Ministerstva školstva, výskumu, vývoja a mládeže Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied a je výstupom grantového projektu VEGA č. 1/0091/23 „Limity európskej integrácie v slovenskom ústavnom poriadku“.

Recenzentom ďakujeme za posúdenie rukopisov príspevkov účastníkov konferencie a podnetné pripomienky.

*zostavovatelia*

## FOREWORD

The collection of papers presented here is the result of the international scientific conference *Bratislava Legal Forum 2024*, specifically the Section of Constitutional Law. This event was organised by the Department of Constitutional Law at Comenius University in Bratislava, in cooperation with the Department of Constitutional Law and Legal Theory at Matej Bel University in Banská Bystrica. The conference took place from September 17 to 19, 2024, to commemorate the 20th anniversary of the Slovak Republic's accession to the European Union.

The main topic of the Constitutional Law Section's discussion was "*Twenty Years of Dialogue Between the Constitution and the European Union Law*". The participants analyzed in detail and with an emphasis on the practical side of the issue various problems that have arisen in the constitutional sphere during 20 years of membership in the European Union and identified others that may arise in the interim.

The conference aimed to enhance the scientific understanding of the legal limits of European integration in Slovakia and other EU member states. In light of recent decisions by the Constitutional Court of the Slovak Republic and the Court of Justice of the EU, along with various legal, philosophical, and political discussions, the conference sought to explore the following topics: the scope of national sovereignty, the implications of the implicit material core of the Slovak Constitution, the relationship between constitutional authority and further European integration, and the limits of European integration across different legal sectors.

This publication was produced with the financial support of the Scientific Grant Agency of the Ministry of Education, Research, Development, and Youth of the Slovak Republic, as well as the Slovak Academy of Sciences. It is the output of the grant project VEGA No. 1/0091/23, titled "*Limits of European Integration in the Slovak Constitutional Order*".

We thank the reviewers for evaluating the manuscripts submitted by the conference participants and for their insightful comments.

***Editors***

# DILEMATA DIALOGU MEZI ÚSTAVOU ČLENSKÉHO STÁTU A PRÁVNÍM ŘÁDEM EVROPSKÉ UNIE

## DILEMMAS OF DIALOGUE BETWEEN THE CONSTITUTION OF A MEMBER STATE AND THE LEGAL ORDER OF THE EUROPEAN UNION

*Karel Klíma<sup>1</sup>*

**Abstrakt:** Evropská unie je zvláštní mezinárodněprávní a evropskou regionální organizací vymykající se řadě kritérií mezinárodního práva. Jedním z prvků jejího nadstátního charakteru, je vlastní právní řád tvořený mezinárodním smluvním základem (tzv. Lisabonská smlouva) a právo z ní odvozené, produkované orgány EU. Zvláštnosti přímého a nepřímého působení tohoto práva ve vztahu ke členským státům EU představují průnik tohoto práva do státního a právního režimu členských států. Smluvní koncept rozdělení působnosti v EU je založen na smluvním přenosu některých funkcí veřejné správy na orgány EU. Tyto funkce společného veřejného zájmu tedy realizují orgány institucionálního rámce a ve členských státech zprostředkovávají především jejich vlády. Tento právní vliv se ve členských státech setkává s ústavněprávní suverenitou a její zásadní nedělitelností. Projevuje se zejména v ústavní exkluzivitě národních parlamentů a jim odpovědné vládní a ministerské moci. Je proto předmětem řešení v tomto článku zkoumání zvláštností vztahu legislativní moci Evropské unie a zásadní normotvorné suverenity členských států. Přitom členské státy smluvní nadřazenost Unijního práva uznávají, stejně jako jeho přímé působení na svém území.

**Klíčová slova:** Evropská unie, Lisabonská smlouva, rozdělení působnosti v EU, vertikální průnik práva EU, pojetí suverenity členských států, ústavní exkluzivita členských států.

**Abstract:** The European Union is a special international law and European regional organization that goes beyond a number of criteria of international law. One of the elements of its supranational character is its own legal order formed by an international contractual basis (the so-called Lisbon Treaty) and the law derived from it, produced by the EU authorities. The peculiarities of the direct

---

<sup>1</sup> Metropolitní univerzita v Praze.

and indirect effect of this right in relation to the EU member states represent the penetration of this right into the state and legal regime of the member states. The contractual concept of division of powers in the EU is based on the contractual transfer of some functions of public administration to EU bodies. These functions of common public interest are therefore implemented by the bodies of the institutional framework and in the member states they are mediated mainly by their governments. In the member states, this legal influence meets constitutional sovereignty and its fundamental indivisibility. It manifests itself mainly in the constitutional exclusivity of national parliaments and the governmental and ministerial powers responsible to them. It is therefore the subject of the solution in this article to examine the peculiarities of the relationship between the legislative power of the European Union and the fundamental rule-making sovereignty of the member states. At the same time, the member states recognize the contractual supremacy of Union law, as well as its direct effect on their territory.

The article deals with a situation in which the parliamentary majority seeks the removal of the deputy speaker of parliament, who represents the largest opposition party. We analyse the link between the tradition of filling the post of deputy speaker with a representative of the parliamentary minority and the principle of protecting the rights of the minority. We point to the problem of the absence of effective mechanisms to deal with this situation and argue against the correctness of such a procedure. In the conclusion of the article, we propose a new approach to the position of the Deputy Speaker of Parliament that would eliminate this manifestation of the dominance of the parliamentary majority.

**Key words:** European Union, Treaty of Lisbon, division of powers in the EU, vertical penetration of EU law, concept of sovereignty of member states, constitutional exclusivity of member states.

## Úvodem

V evropské současnosti je zřejmé, že většina států Evropy, a jsou to právě členské státy Evropské unie, které dospěly v rámci jejího mocenského systému do takového stupně státoprávní koherence, že již dlouhou dobu lze hovořit o mocenském systému *nadstátního* charakteru. Čili, je irelevantní se spekulativně dohadovat, jestli jde ještě převážně o mezinárodní organizaci, konfederaci nebo dokonce útvar spíše federativní. Podobně již nevede k řešení vyvolávání kontinuálního strachu o zásadní ztrátu suverenity jednotlivých států nebo její vážné omezování. Jde zejména totiž o moderní chápání suverenity, která v kontextu se



členstvím v Evropské unii může mít i dobové a současně akcelerující politické souvislosti. Nutno však jako prejudiciální otázku k řešení vztahu právních suverenity posoudit tento vertikální vztah dvou (nepochybně) vertikálně spojených veřejnoprávních systémů. Obvyklé instrumentárium vědy mezinárodního práva již určitě nepostačuje. A bereme-li jako přístupové východisko právě vertikální návaznost systémů moci a veřejné správy členských států a mocenského systému Evropské unie, pak věda ústavního práva srovnávacího opřena o její institucionální instrumentárium řešení nabízí. Užíváme zde tedy metodu institucionální indukce teoretického portfolia ústavního práva, což se dá aplikovat především v posouzení aktuálního konstruktů vertikální *dělbý moci* Evropské unie. Hypoteticky tak postupně dospíváme k tvrzení, že k určité *konstitucionalizaci* institucionálních vztahů v rámci Evropské unie došlo.<sup>2</sup>

Tzv. Lisabonská smlouva v kompozici tří svého druhu mezinárodních smluv založila, respektive změnila, charakter Evropské unie do podoby zvláštního nadstátního mocenského systému. Tento systém se značně vymyká obvyklé mezinárodní organizaci jako multilaterárního paktu v řadě kritérií. Nejen z mezinárodněprávního, ale i ústavněprávního kritéria trváme na premise, podle níž si státy zachovávají ústavněprávní suverenitu.<sup>3</sup> Tato suverenita je ústavně založena a deklarována, a projevuje se v exkluzivitě ústavodárné, zákonodárné a také soudní). Když vyjdeme z takové hypotézy, podle níž ústavně založená suverenita je nedělitelná, pak je třeba zkoumat, jak se v konotaci s mocenskou realitou Evropské unie ve členských státech chová moc zákonodárná, výkonná a taktéž soudní. Totiž, v realitě rozhodovací činnosti orgánů Evropské unie mohou být i tyto moci různorodě ovlivňovány přímou závazností rozhodnutí orgánů EU ve vztahu k členským státům a jejich právnímu řádu.

Zcela v oblasti mezinárodního práva výjimečnou skutečností je zejména ta okolnost, že Unie má „vlastní“ právní řád, což je „učebnicově“ považováno za fenomén v rámci mezinárodního práva.<sup>4</sup> Vše vychází z té smluvní reality, podle níž zvláštní mocenský „institucionální rámec“ Unie kombinuje normativní rozhodování *dekretálního* exekutivně „nařizovacího“ charakteru se souběžnou

<sup>2</sup> K tomu autor poprvé již ve článku: „European Constitutional Law“. In *Czech Yearbook of International Law*. Volume I. New York : Iuris Publishing, 2010, s. 127 a násl.

<sup>3</sup> K tomu autor blíže v kapitole „Ústavněprávní aspekty evropské integrace“. In KLÍMA, K. *Ústavní právo srovnávací*. Praha : Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 164 a násl.

<sup>4</sup> Již ze samotných názvů Unijních předpisů jako jsou „nařízení“ či „směrnice“ se dá dovodit, že jde o právní akty typického vnitrostátní charakteru. Navíc, precedenční a přímo závazná rozhodnutí Soudního dvora EU sice mají v charakteru některých žalob mezinárodně právní aspekty, ale v jeho judikatuře převažují spory kompetenčního charakteru.

precedenční kreativitou Soudního dvora Evropské unie (dále jen SDEU).<sup>5</sup> To se bezprostředně projevuje v tomu odpovídající heterogenní normativní pravomoci Evropské unie, jež je schopna takto ovlivňovat všechny typy mocí členských států. Přitom neexistuje jednota právních zdrojů, a i když jsou některé normy přijímány v součinnosti často dvou orgánů EU, může dojít i ve vztahu k určité jedním z orgánů vydané normě ke střetu těchto orgánů vrcholící žalobou k SDEU.<sup>6</sup>

Lze takto vyslovit určité základní teze jako motiv k řešení zadání tohoto článku:

1. Jde o komunikaci (i soužití, tedy kohabitaci) mezi dvěma autoritami (mocemi), přičemž první představují „přenesené“ legislativní kompetence ze členských států na orgány EU (v podobě nařízení, směrnic i stanovisek). Oproti tomu stojí státní suverenita členského státu založená jeho ústavou, zákony i judikaturou ústavních soudů.
2. Jde o komunikaci zejména mezi dvěma zásadami: nadřazenost práva EU nad právním systémem členského státu n jedné straně, a oproti tomuto neporušitelnost vlastní ústavy členského státu a její ochrana.
3. Jde také o komunikaci mezi principy mezinárodního práva veřejného a práva ústavního, tedy o zásadu „*pacta sunt servanda*“ v souznění se zásadou smluvního dobrovolného vstupu do mezinárodní organizace, jakož i smluvního přenosu „některých funkcí veřejné moci“ na orgány nadstátní.

Zde na okraj lze konstatovat, že soudní tvorbu práva (nejprve Soudním dvorem od roku 1963, v současnosti vývoj „*case law*“) jako jeden z moderních zdrojů práva si evropská integrace v zásadě *de facto* atrahovala.

Je takto smyslem článku posoudit, jaký je vztah právního řádu Evropské unie a zejména pak normotvorné činnosti orgánů Evropské unie vůči ústavní suverenitě členských států. Titulární idea článku staví na „dialogu“, tedy nejde pouze o „*status quo*“, ale potenciálně (i reálně) o možné kontroverze, konflikty, včetně možných soudních sporů.

---

<sup>5</sup> Pojem „dekretální“ dovozujeme ze souvislosti obvyklého nařizovacího pojetí vnitrostátních aktů moci vládní a ministerské, typických pro veřejnosprávní administrativu, která provádí a konkretizuje prvotní legislativu orgánů parlamentních.

<sup>6</sup> Základem tohoto sporu je často odlišný veřejnoprávní charakter instituce institucionálního rámce a tím také i odlišná legitimita politických zájmů, které orgány reprezentují. To se může prezentovat na potenciální konkurenci institucí jako jsou Rada EU a Evropská komise.

## Výchozí klasifikace zdrojů práva Evropské unie a jejich právní charakteristika

Právo Evropské unie je sice možné z vývoje integrace jakož i ze současného jeho smluvní „lisabonské“ úpravy z hledisek právních charakterizovat. Nicméně, je obtížné najít jednotná kritéria, která by byla schopna dovést určitou normativní logiku jednotlivých právních aktů. V tom smyslu se držíme naší ustálené charakteristiky,<sup>7</sup> přičemž vyjímáme ty zdroje, o nichž není v literatuře pochyb. S rizikem užití indukční metody jistě možné hierarchie v rámci systému právních předpisů EU tak tento postup dovoluje tradiční (konsolidované) následující uspořádání, a to jako: 1. primární právo, 2. sekundární právo, 3. rozhodnutí dřívějšího Evropského soudního dvora (kontinuálně trvale zavazující) a Soudního dvora Evropské unie (dále jen SDEU), 4. obyčeje a 5. obecné právní zásady. Primární právo jednoznačně představuje Smlouva o Evropské unii, Smlouva o fungování Evropské unie a Charta základních práv Evropské unie (včetně protokolů připojených k oběma prvním zde jmenovaným smlouvám), přičemž se z formálního hlediska jedná o normy mezinárodního práva veřejného.<sup>8</sup> Mezi zvláštní prameny práva EU nutno zařadit i obecné právní zásady, které většinou vycházejí právě z judikatury ESD, respektive rozpracovávají i SDEU.

Předně je třeba se věnovat charakteru, tzv. *Lisabonských smluv* a jejich zvláštnostem ve světle jak práva mezinárodního, tak z důvodů zejména obsahových i instrumentária práva ústavního, případně i správního či jiných veřejnoprávních odvětví. Je vcelku bez diskusí, že Lisabonské smlouvy mají v ústavním systému České republiky oporu ve článku 10 Ústavy ČR a jako tzv. prezidentské jsou *samovykonatelné*, tedy v České republice přímo závazné. Jejich obsahová specifická otázkou však představuje zcela originální právo svého druhu převážně *hmotné*, neboť zakládá: a) systémové konstrukční zásady EU, b) vertikální rozdělení působnosti mezi EU a členské státy, c) institucionální rámec coby souhrn orgánů EU s jejich pravomocemi a působnostmi, d) postavení a rozhodovací pravomoci SDEU, a e) deklaratorně garantovaný katalog práv a svobod, respektive i další specifické otázky.<sup>9</sup> Obsahová i tomu odpovídající kompozice tří Lisabonských

<sup>7</sup> Srov. In KLÍMA, K. et al. *Evropské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 109 a násl.

<sup>8</sup> Nelze nepřipomenout učebnicovou notoriu vědy Mezinárodního práva veřejného, podle níž jsou mezinárodní smlouvy hlavním pramenem tohoto typu práva, přičemž smluvní státy nejsou jejich „vlastníky“.

<sup>9</sup> Pojetí tzv. práva hmotného dovozujeme z té skutečnosti, že smlouvy nastavují (konstituují) systém mocenských vztahů. Přirozeně, i vztahy procesního charakteru do tohoto systému náležejí, jmenujme například tzv. řízení o předběžné otázce.

smluv nás vede ke konsolidovanému presvědčení, že smlouvy mají *quasi-ústavní* charakter, a vertikální kompozice systému EU i charakter *quasi-federativní*.<sup>10</sup>

Dále je nutno se zabývat vztahem smluvního (fundamentálního) práva EU a *normativními deriváty* v podobě typů právních předpisů EU. Vedle převážně konkretizačního, nařizovacího i orientačně směrnicevého charakteru těchto předpisů lze konstatovat, že tato legislativní evoluce práva EU je prezentována v podobě tzv. *sekundárního* (derivovaného) práva, a to ve verzích právních předpisů jako jsou: 1. *nařízení*, 2. *směrnice*, 3. *rozhodnutí*, 4. *stanoviska* a 5. *doporučení*.<sup>11</sup> Tyto právní akty jsou odvozené jak z práva primárního, tak z pravomocí orgánů EU v oblastech působnosti EU na Unii členskými státy „přenesené“. Normotvornou činností jsou takto zmocněny k výkonu svých pravomocí Rada EU, Evropský parlament a Evropská komise. Sekundární prameny nejsou jednotné jak co do způsobů jejich přijímání,<sup>12</sup> tak co do závaznosti,<sup>13</sup> jakož i co do možných adresátů (viz níže).

Právně významná charakteristika jednotlivých typů právních předpisů se tak trvale představuje takto:

Ad 1) *Nařízení* mají jako právní akty obecnou působnost a závaznost v celém rozsahu a přímý účinek a použitelnost ve všech členských státech. Upravují konkrétní situace pro abstraktní adresáty na celém území EU,<sup>14</sup> Zakládají práva a povinnosti adresátů v právních řádech členských států, přičemž se nevyžaduje ani jejich „národní“ publikace, ani implementace a ani interpretace členskými státy. Nařízení přijímají Rada EU společně s Evropským parlamentem (případně za jeho účasti), nebo Evropský parlament za účasti rady EU.<sup>15</sup> Komise může být zmocněna k vydání prováděcího nařízení. Nařízení jsou považována za stěžejní harmonizační nástroj EU.

Ad 2) *Směrnice* se používají v oblastech kompetencí tzv. *sdílených* (čl. 4 odst. 2 SFEU), přičemž jsou závazné pouze pro členské státy (jeden, několik nebo i všechny). *Závaznost* se vztahuje na efekt, který směrnice sleduje, tedy na

<sup>10</sup> K tomu viz argumentace autora in: *Ústavní právo srovnávací* ....., tamtéž, s. 181 a násled.

<sup>11</sup> Sekundární právo je vydáváno na základě ustanovení článku 288 Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>12</sup> Z hlediska způsobů přijetí tak lze rozeznávat: a) legislativní akty (čl. 288 a 289 SFEU), které jsou přijímány buď řádným legislativním procesem podle čl. 294 SFEU, nebo zvláštním legislativním procesem jako třeba přijímání rozpočtu podle čl. 314 SFEU, b) akty delegované (čl. 290 SFEU), vydávané Komisí na základě zmocnění legislativním aktem, c) akty tzv. prováděcí (čl. 291 SFEU), které jsou vydávány většinou Radou EU.

<sup>13</sup> Závaznost nařízení, směrnice a rozhodnutí je podle čl. 288 SFEU upravena jak z pohledu adresáta, tak i obsahu těchto aktů, Doporučení a stanoviska jsou nezávazná, včetně možností norem *inominátních*.

<sup>14</sup> Srov. rozsudek 6/68 *Zuckerfabrik Wattenstedt*.

<sup>15</sup> Srov. čl. 289 SFEU.

*výsledek*. Členské státy jsou tedy zavázány, aby formou vnitrostátních opatření směrnici promítly do svých právních řádů. Samy však sice rozhodují o volbě formy a prostředků k realizaci směrnice, ale právní realizace by měla být všeobecně závazná. Směrnice také stanoví lhůtu realizaci (obvykle 2 až 4 roky). Členský stát, který směrnici nenaplnil může čelit žalobě na nesplnění svých povinností (srov. čl. 258 až 260 SFEU).

Ad 3) Rozhodnutí jsou takovými právními akty EU, které řeší konkrétní případy,<sup>16</sup> přičemž jsou adresovány konkrétním subjektům, přičemž jsou závazná v celém svém rozsahu. Adresáty rozhodnutí mohou být členské státy, orgány EU, fyzické či právnické osoby. Jsou přijímána v legislativním postupu Radou společně s Evropským parlamentem a na návrh Komise. Zvláštním typem rozhodnutí jsou *rozsudky SDEU*, které jsou závazné doručením (viz níže).

Ad 4) a ad 5) Doporučení a stanoviska jsou nezávazné právní akty, přičemž subjektům sice neudělují práva ani neukládají žádné povinnosti, ale jsou významná interpretačním výkladem.

Z výše uvedené charakteristiky je třeba dovodit řadu normativních zvláštností důležitých nejen pro doktrínu práva EU, ale především pro rozmanitost aplikačních vztahů tohoto práva vůči právním řádům členských států. V tom smyslu pak tradiční dělení unijního práva dovoluje konstatovat, že normativní zvláštnosti unijního práva jsou: v případě a) práva tzv. primárního jeho *quasi-ústavní* obsahová a normativní povaha, a v případě b) práva sekundárního jeho charakter *quasi-dekretální*, respektive *rozhodovací soudně-precedenční* (v případě rozhodování SDEU). Přes složitost potenciální hierarchizace norem práva EU lze za pomoci indukce instrumentem „Kelsenovské pyramidy“ právních norem dovodit, že primární právo tvoří zejména *Lisabonské smlouvy*, a dále potom i *nepsané* základní principy práva EU.<sup>17</sup> Na nižším (druhém) stupni následují akty legislativní (čl. 288, 289 SFEU), akty delegované (čl. 290 SFEU, a akty prováděcí (čl. 291 SFEU). Mimořádnou právní pozici tak mají zejména nařízení orgánů EU. Nejen s ohledem totiž na legislativní proces, jímž jsou přijímány, ale přímý účinek, závaznost a použitelnost z nich činí *quasi-federativní* normotvorby zákonného (prvotního) charakteru.

<sup>16</sup> Vzhledem k tomu, že rozhodnutí směřuje ke konkrétní věci, lze jej přirovnat k vnitrostátnímu aktu aplikace práva (správnímu aktu), případně rozsudku soudu.

<sup>17</sup> Jako princip přednosti, přímého účinku, princip proporcionality atd.

## Koncept vertikálneho rozdelení pôsobnosti v systéme EU a vliv modelu na normotvornou a rozhodovací činnosť jejích orgánů

V prístupu k řešení normatívnych zvláštností v rozhodovacej činnosti orgánů EU je třeba posoudit osobitosti předmětu jejich rozhodovacej činnosti, tak jak je především Smlouva o EU (dále jen SEU) a zejména Smlouva o fungování EU (dále jen SFEU) nastavují.<sup>18</sup> Konstrukce dvouvrstevné Unijní moci v podobě vertikálního rozdelení působnosti je apriorně postavena na vyjmenování oblastí veřejné správy (srov. zejména články 3., 4. a 6. SFEU) a následné konkretizaci politik coby směrů činnosti Evropské unie. Vzhledem k této svého druhu originální konstrukci federativního ústavněprávního typu a při neexistenci „zákonodárné“ činnosti EU (respektive Evropského parlamentu), má obsahový a normativní charakter rozhodování orgánů Unie povahu veřejnosprávní (zde ponecháváme zatím stranou jurisdikční rozhodování SDEU – viz níže). Adresáty tohoto normativního rozhodování orgánů EU jsou tak samozřejmě členské státy a jejich vrcholné orgány státní správy, tedy vlády a potažmo odvětvová ministerstva.

Vertikální dělba působností měla od začátku integračního vývoje svůj vývoj vlastní, přičemž původní zřizovací smlouvy přímo kompetence neupravovaly, přičemž až Evropský soudní dvůr přispěl k určitému rozšiřování sfér EHS ve vztahu k tehdejší členským státům. Teprve od osmdesátých let se volalo po zavedení nástrojů, které další extenzi kompetencí upravily. Na základě *Maastrichtské smlouvy* byly do systému včleněny zásady tzv. *svěřených kompetencí*, jakož i principy *proporcionality* a *subsidiarity*. Až po roce 2001 se přistoupilo k řešení, jak vložit vertikální rozdelení kompetencí do smluv, přičemž se diskusním vzorem stala ústavní úprava dělby působnosti ve Spolkové ústavě Německa.<sup>19</sup> Vrcholem byl pak návrh „Ústavy pro Evropu“, nicméně odmítnutý v referendech francouzském a nizozemském v roce 2005, přičemž tento model téměř doslovně převzala Lisabonská smlouva.

Východiskem našeho pojednání je především zásada tzv. *svěřených kompetencí* (srov. čl. 5 odst. 2 SEU), podle níž jedná Unie pouze v mezích pravomocí jí svěřených ve smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve smlouvách. Pravomoci, které nejsou smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům.<sup>20</sup> Lisabonská smlouva (SFEU) pak rozděluje kompetence do několika kategorií, a kompetence většinou definuje cílem, kterého se má dosáhnout. Přitom

<sup>18</sup> Nutno připomenout rozsudek ESD z roku 1963 (26/62 *Van Gent and Loos*), podle kterého členské země podepsáním Římských smluv „omezily svá suverénní práva ve vymezených oblastech“.

<sup>19</sup> To dokazuje tzv. Freiburský návrh v dokumentu z Konventu 493/03.

<sup>20</sup> Tomuto legislativnímu quasi-ústavnímu řešení se říká „zbytková klauzule“.

upravuje úkoly jednotlivých institucí EU, a to včetně procedur při přijímání legislativních a jiných aktů rozhodování. K právnímu charakteru jednotlivých kompetencí EU je třeba uvést následující:

1. Tzv. *vylučné* kompetence EU (srov. čl. 3 odst.1 SFEU) jednoznačně vylučují členské státy s možností o nich, jakkoliv rozhodovat. Z taxativního výčtu logicky pro výlučnost vyplývají: celní unie, stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování společného trhu, měnová politika pro státy, jejichž měnou je *Euro*, zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky a společná obchodní politika). Evropská unie může v těchto oblastech pouze přijímat právně závazné akty.<sup>21</sup>
2. Tzv. *sdílené kompetence* EU (srov. čl. 4 odst. 2 SFEU) znamenají v zásadě fakt, že členské státy v *demonstrativně* vyjmenovaných oblastech postupují společně, respektive *souběžně*, neboť: v těchto oblastech mohou přijímat právně závazné akty jak členské státy, tak orgány Unie.
3. Tzv. *koordinální a doplňkové* kompetence EU v zásadě zachovávají rozhodování členskými státy. Nicméně, členské státy jsou i zde povinny dodržovat zásady plynoucí ze zřizovacích smluv. Evropská unie však i v těchto oblastech přijímá různá *doporučení*.

Pokud tedy posuzujeme kompetenční východiska EU ve vztahu ke členským státům se zřetelem na vydávání právních předpisů a právních aktů vůbec, potom právě v této souvislosti platí známé zásady *subsidiarity* a *proporcionality*.<sup>22</sup> Podle čl. 5 odst. 3 SFEU tak Unie jedná v oblastech, které jí nejsou svěřeny ve výlučné pravomoci pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být uspokojivě dosaženo členskými státy, ale může být lépe dosaženo na úrovni Unie.

## Veřejnoprávní povaha tzv. institucionálního rámce Evropské unie

Z pohledu Unijního, tedy z hlediska oblastí náležejících Unijní moci, jsou oblasti a konkretizované „politiky“ rozhodování EU užívány jejími orgány (institucemi tzv. institucionálního rámce, jejími *agenturami* atd.). Dopad tohoto rozhodování směřuje tedy bezprostředně na vlády členských států, a to zejména tehdy, když rozhodnutí nebo právní předpis EU něco státům ukládá. Smluvním systémem EU nastavená funkční součinnost EU a členských států má tak charakter prolínání („*průsaku*“) institucionálního systému veřejné správy EU,

<sup>21</sup> Členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu prováděcími akty Unie zmocněny.

<sup>22</sup> Článek 5 Protokolu č. 2 k Lisabonské smlouvě.

a predovšetkým vládni moci členského štátu. Konštrukčne tak jde o vertikálne nastavenou *dvouvrstevnou* verejnou správou, a v každom časovom souznení volebných period jak parlamentů členských států, tak i Evropského parlamentu, i konotaci aktuálních vládních politik (politických programů) – viz níže. To vše je podmíněno především institucionální různorodostí orgánů Evropské unie, a to zejména těch, které mají exekutivní (výkonný a nařizovací) charakter. Nutno tak předně posoudit způsob jejich ustavování (jejich personální legitimitu) ve spojení s konstitutivním záměrem jejich smluvního zřízení. Posoudíme tak zejména s ohledem na politicko-mocenské (zejména povolební) souvislosti institucionální charakter: a) Evropské rady, b) Rady EU, a c) Evropské komise, jakož i otázku, jak a který z těchto orgánů se podílí na normotvorné činnosti a v jaké podobě.<sup>23</sup>

*Evropskou radu* tvoří zásadně setkávání (shromáždění, slet či sjezd) předsedů vlád (včetně možnosti účasti hlav států).<sup>24</sup> Pokud je smluvním záměrem založení tohoto orgánu rozhodovat o směrech vývoje celé Evropské unie, včetně jejího rozšiřování, a v posledních letech i řešení urgentních problémů ve své podstatě katastrofického charakteru (masová nezastavitelná imigrace z vnějšku, Covid, agrese Ruské federace vůči Ukrajině, a s tím spojená „souběžná“ imigrace z Ukrajiny), potom charakter rozhodnutí Evropské rady je převážně politicko-výkonný, a nikoliv bezprostředně normativně-regulativní. V charakteru tohoto rozhodování se tak projevují nejen okamžité v té době povolební v jednotlivých zemích dominující politická seskupení, tak i charizmatické osobnosti v osobách premiérů (či výjimečně i prezidentů).<sup>25</sup> Jakási logika faktu, že převažují předsedové vlád samozřejmě souvisí s dominujícím modelem formy vlády v Evropě, a sice *parlamentní*.<sup>26</sup>

*Radu Evropské unie* tvoří plánované nebo operativně svolávané rozhodování tohoto orgánu. A to ve složení předsedů vlád nebo ministrů stejnojmenných nebo sektorově příbuzných resortů. Čili, jde takto o orgán v zásadě delegovaný, svého druhu o tzv. kombinovanou *exekutivu*, tedy orgánu typu výkonné moci, s případným normativním efektem *dekretálního* charakteru (normativní typologie a rozbor právních předpisů viz výše). Všeobecným účelem tohoto zvláštního

<sup>23</sup> Zvláštní vztah k veřejné správě členských států mají i *agentury* EU (viz níže).

<sup>24</sup> I když se v případě tohoto orgánu jedná spíše o mezinárodněprávní instituci skutečnost, že v realitě ústavních parlamentních systémů formy vlády států EU zahraniční politiku řídí vlády, obvyklé složení Evropské rady dokládá její politicko-administrativní a politicko-koordinační charakter, v němž hlavy států v zásadě „nemají funkční místo“.

<sup>25</sup> V době přípravy tohoto článku (VIII/2024) lze tak hovořit o maďarském premiérovi V. Orbánovi, francouzském prezidentu E. Macronovi, či polském prezidentu A. Dudovi).

<sup>26</sup> A naopak, jestliže forma vlády ve Francii do značné míry staví vládu nad jejích parlament, pak stěžejní úloha francouzského prezidenta v rámci výkonné moci Francie (může dokonce vláde předsedat) legitimuje jeho účast na zasedání každé Evropské rady.



*polyinstitucionálního* seskupení víceliniového charakteru je koordinace politik vládních nebo ministersko-sektorových, včetně prosazování zájmů členských států, což se projevuje jak na úrovni vládní, tak i sektorové.<sup>27</sup>

*Evropská komise* (dále jen EK) je stálým orgánem Evropské unie všeobecně správního typu s normativní pravomocí dekretálního charakteru. Je ustavována Evropským parlamentem ve dvoufázové instalační volbě německého *kancléřského* ústavního typu.<sup>28</sup> Její členové-eurokomisaři jsou periodicky kandidováni vládami členských států, přičemž politická legitimita těchto kandidátů je evidentně takto povolební vládní situaci ve členských státech tomu odpovídající. Administrativní (referentsko-úřednické) sekretariáty jednotlivých místopředsedů EK, jakož i samotných jejích členů mají přitom charakter vládních sektorů.<sup>29</sup> Jak způsob ustavování, formální odpovědnost EK vůči Evropskému parlamentu, tak i administrativně výkonný charakter činnosti EK tedy nasvědčuje přesvědčení, že jde vládní orgán *quasi-federativního* typu.

Lisabonská smlouva ustálila pozici *Evropského parlamentu*, přičemž záměrně není vybaven *zákonodárnou* činností.<sup>30</sup> Jak způsob jeho utváření všeobecnými volbami ve členských státech, tak i některé jeho konstitutivní a schvalovací pravomoci sice orgán parlamentního typu z něj činí (již řečené ustavování Evropské komise, a také výsadní schvalování rozpočtu EU navrženého ze strany EK), ale jeho legislativní úlohu možno posoudit jako politicko-konzultativní, kooperativní. Když tedy zkoumáme roli Evropského parlamentu otázkou je, zda lze použít indukční kritérium tzv. (ústavní) tzv. parlamentní formy vlády, když klasické ústavní právo zejména nastavuje kritérium legitimacy vrcholných mocenských orgánů, jejich odpovědnost vůči demokraticky zvolenému orgánu zastupitelského charakteru, výsostnou legislativní funkci každého parlamentního orgánu, atd. Nicméně, pokud nemá Evropský parlament dosah na normy konstitutivní, tedy

<sup>27</sup> Tak na zasedání Rady EU v červnu 2023 rozhodovali předsedové vlád (znovu) o tzv. kvotaci povinného rozdělování imigrantů, přičemž předseda vlády České republiky neprosadil „započtení“ mimořádně vysokého příjmu uprchlíků z Ukrajiny *a-margo* na tomto shromáždění propočítané „solidární“ kvótě. Premiéři Polska a Maďarska ve vztahu k jejich zemím tento systém jednoznačně odmítli.

<sup>28</sup> Německý *tzv. Kanzleiprinzip* znamená nejen ústavně založenou zásadní úlohu spolkového kancléře při personálním ustavování spolkové vlády, ale na základě spolkového Základního zákona také spolkový kancléř určuje „stěžejní linii vnitřní a zahraniční politiky“ SRN. Je politicko-historicky příznačné, že zejména v osobě kancléřky Merkelové, posléze i dlouholeté předsedkyně Evropské komise se tento modus ústavněprávního charakteru přenáší i do politických zvyklostí Evropské unie.

<sup>29</sup> Takto dokonce i resort „zahraničních vztahů“.

<sup>30</sup> Historické memento francouzského a nizozemského referend z roku 2005 odmítajících návrh smlouvy o Ústavě pro Evropu je takto velmi explikativní.

zde právo primární, které je jako právo smluvní doménou schvalovací procedury členských států, pak lze obtížně odpovědět na postavenou otázku kladně.

## K povaze tzv. notifikační povinnosti členských států

Jako zcela zvláštní typ vertikální legislativní kooperace mezi Evropskou komisí a vládami členských států lze považovat pojetí tzv. *notifikační povinnosti* členského státu.<sup>31</sup> Zvláště je totiž třeba se věnovat normotvorné činnosti členských států v kontextu normativní aktivity Evropské unie. Ale ani suverénní zákonodárná činnost členského státu není zcela nezávislá, přičemž zůstává výchozí premisou, že je exkluzivitou státu vydávat vlastní zákony, a to v souladu s povolební programovou politikou. Tato normotvorná činnost se však pohybuje v jakési verzi tzv. *konkurujícího* zákonodárství, které ve členských státech působí paralelně s právní úpravou vydávanou orgány EU. Zde posuzovaná *notifikace*, tedy tzv. „oznamovací povinnost“, určuje členským státům takový závazek, aby prostřednictvím vnitrostátního kontrolního místa oznamovaly ještě před schválením právního předpisu charakteru *technického* tuto skutečnost Evropské komisi.<sup>32</sup> Z toho také vyplývá, že po dobu tří měsíců nesmí členský stát normu přijmout a jiné členské státy a Evropská komise se mohou k normě vyjádřit a vznést své případné připomínky.

## Jurisdikční povaha „soudní moci Evropské unie“, zvláště také „soudní tvorby práva EU“

Jako otázku předběžnou je třeba posoudit charakter Exkluzivita Soudního dvora Evropské unie jako *quasi*-federativního a tedy „nejvyššího“ či „ústavního“, dokonce „nejvyššího správního“, a nejen „mezinárodního“ soudu.

Je od počátku let šedesátých postupně se vyvíjející tendence transformace společného soudu Evropského hospodářského společenství (tehdy jako *Evropský*

---

<sup>31</sup> Je upraveno mj. ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 98/34 ES, o poskytování informací v oblasti technických norem ve znění směrnice č. 98/48 ES.

<sup>32</sup> Co je normou tzv. technického charakteru zůstává trvale na interpretaci právě tzv. kontrolního místa členského státu. V České republice to byl Úřad pro normalizaci a měření čili – v České republice kritériem bylo určení, zda se právní předpis týká konceptu „měř a vah“, potažmo *homologačních* požadavků na výrobky apod. Dle advokátních zkušeností autora do této kategorie byl zařazen i zákon o hazardních hrách týkající se i typologie videotechnických her a terminálů.

*soudní dvůr*) z původního vnitro komunitárního arbitra předpokládaně řešícího zejména hospodářsko-integrační spory, do podoby vrcholného soudu nadstátního systému. Počínaje rokem 1963 tento orgán expanduje do společného (zakladatelského) práva, a to zejména tím, že jej precedenčně zásadně a intenzivně obsahově rozvíjí.<sup>33</sup> Jeho aktuální „lisabonská“ podoba z něj činí vnitro-unijní dominantní soudní instituci s potenciálním *dosahe*m nejen na rozhodování všech orgánů EU, ale také závaznosti jeho rozhodnutí vůči členským státům. Způsob vlivu jeho rozhodnutí na *primární* právo EU, založené na extenzitě i intenzitě jeho rozhodnutí, znamená do značné míry jeho faktickou systémovou institucionální nezávislost v „institucionálním rámci“ EU. Tato hypotéza je vázána zejména na skutečnost, že legitimita jeho periodického obsazování není závislá na jiných orgánech EU, ale na rovnoprávné (paritní) účasti členských států na jeho složení. Precedenční kreativita SDEU je závislá zejména na typové heterogenitě žalob (respektive heterogenitě sporů), založené na různorodosti veřejnoprávních subjektů jako tzv. privilegovaných účastníků.<sup>34</sup> Preferujeme takto posouzení charakteru subjektivní žalobce a v tom vztahu tudíž strany žalované, jakož i současné posouzení nadřazenosti v systému EU (vertikální aspekt) nebo subjektivní souběžnosti (horizontality). Dle uvedeného přístupového kritéria tak lze dedukovat typy žalob takto:

- a) žaloba orgánu EU na jiný orgán EU napadající platnost jeho rozhodnutí má charakter horizontální *kompetenční* žaloby,
- b) pokud orgán EU žaluje členský stát, potom jde o vertikální spor *federativně kompetenčního* charakteru,
- c) pokud členský stát žaluje jiný členský stát, potom se jedná o svého druhu *mezinárodně právní* spor horizontálního charakteru (spor mezi státy v rovném postavení),<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Z formálně právního hlediska je samozřejmě otázkou, zda judikaturu ESD a nyní SDEU lze považovat za pramen práva klasického typu. Právo Evropské unie totiž není založeno na zásadě *stare decisis*, která je typická v zemích anglo-americké právní kultury.

<sup>34</sup> I tzv. řízení o předběžné otázce je v zásadě veřejnoprávní, neboť otázku klade soud členského státu k SDEU a na základě jeho stanoviska posléze pokračuje v řízení. Přičemž smysl tohoto opatření je zjistit (a dodržet) superioritu práva EU.

<sup>35</sup> Hodí se připomenout žalobu České republiky na Polskou republiku týkající se škodlivého efektu těžby uhlí dolu *Turów* ohrožující zdroje vody bezprostředně v obcích na hranici České republiky. Vláda České republiky tuto žalobu na začátku roku 2022 posléze vzala zpět. *A propos*, jedním z prvních expanzních rozhodnutí Evropského soudního dvora z roku 1964, tzv. *Cassis de Dijon*, bylo založeno na žalobě Francie vůči SRN kvůli množstevní limitaci dovozu stejnojmenného likéru ze strany SRN, a tím i zásadního porušení tehdy fundamentální zásady hospodářské integraci, a sice svobody volného pohybu zboží.

d) a pokud členský stát žaluje některý z orgánů EU, jedná se o spor vertikálního *quasi-federativního* charakteru.<sup>36</sup>

U tzv. přímých žalob jsou to zejména *privilegovaní* žalobci, tedy členské státy a instituce Evropské unie, mohou to být i fyzické a právnické osoby (osoby *neprivilegované*), a to tehdy, když se jich akty orgánů EU týkají (například: při neudělení dotace, rozhodnutí v oblasti ochrany hospodářské soutěže, udělení pokuty apod.).

Rozhodování SDEU je samozřejmě závislé na věcném obsahu žaloby, nicméně – žaloba musí opřena o porušení primárního práva EU, respektive neplnění i práva sekundárního, například nerealizace směrnice orgánu EU). Právě exkluzivní výklad primárního práva EU činí z interpretačních precedentů SDEU zcela autonomní (a přitom derivovaný zdroj práva). Avšak, závazný interpretační výklad smluv činěný ze strany SDEU dovoluje konstatovat, že se fakticky jedná o normativní a normotvornou *quasi*-primaritu (původnost, prvotnost) řady precedentů SDEU, tedy namnoze i horizontální obsahový rozvoj platných smluv. K tomu připojme i smysl tzv. řízení o předběžné otázce, které je závazným výkladem ve věci a má takto precedenční význam charakteru *erga omnes*.

Podle článku 218 odst. 1 SFEU lze k SDEU směřovat *žádost o posudek*, a to ze strany Evropského parlamentu, Rady EU, Evropské komise či členského státu tehdy, kdy se Evropská unie chystá uzavřít mezinárodní dohodu s jinými státy nebo mezinárodními organizacemi. Toto opatření má nepochybně charakter ústavněprávní, neboť záměrem je zjistit slučitelnost záměru s primárním právem, a tudíž k zajištění a ochraně identity Evropské unie.<sup>37</sup>

## Vztah normotvorných pravomocí orgánů Evropské unie a normotvorby orgánů členského státu EU, a možný vliv členství v EU na ústavní suverenitu

Smluvní základ Evropské unie (viz výše) je založen na té smluvní notoriété, podle níž státy odsouhlasily závaznost primárního práva a podmíněně i práva

---

<sup>36</sup> Zcela výjimečný byl v tom smyslu „pokus“ Maďarska a Polska v roce 2016 žalovat Radu EU, která svým nařízením reagovala povinnou kvotací na imigrační vlnu směřující přes Řecko a Itálii na Evropskou unii.

<sup>37</sup> Evropská komise předložila Soudnímu dvoru EU v roce 2013 žádost o posudek, zda je tehdy sjednávaná dohoda s Radou Evropy slučitelná se smlouvami (SEU a SFEU). Po roce obdržená odpověď od SDEU byla záporná, srov. k tomu pregnantní článek M. Svobodové „Proces přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a svobod“, in: Klíma, K. a kol. *Veřejná správa a lidská práva*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2015, s. 45 a násl.

derivovaného.<sup>38</sup> Tím také „přenesly“ část veřejnoprávních funkcí (vnitrozemské státní politiky) do „oblastí“ veřejné správy Evropské unie tak, jak to vyplývá zejména ze SFEU (viz výše). K tomu přičtíme ještě smluvní skutečnost, že orgány EU (především pak SDEU) mohou finančními sankcemi vymoci (prosadit) právo EU a potom tedy nastupuje otázka, zda tedy nedochází k modifikaci ústavněprávní suverenity členských států *sui generis*, či dokonce k jakémusi „dělení“ suverenity, či „přenosu“ suverenity).

Vycházíme především z takové konstatační hypotézy, podle níž rozhodující je ústavněprávní výlučnost členského státu, který svoji suverenitu zásadně prezentuje ústavou a na jejím základě zejména činností svých svrchovaných ústavních orgánů. Může jít ale přitom o určitou modifikaci té stěžejní zásady mezinárodního práva, podle níž „státy jsou pány smluv“? Jde totiž o smluvní uznání nejen *nadřazenosti* mezinárodního (zde Unijního) práva, ale navíc o jakousi *pro futuro* akceptaci nadstátního rozhodování zasahující do určitých oblastí (vlastní) veřejné správy členského státu. Pro naši argumentaci zůstává však rozhodující výsadní postavení parlamentů, přičemž suverenitu státu garantuje především jejich předmětově *neomezená* normativně regulativní funkce. Tato funkce je totiž vázaná na koncept tzv. parlamentní formy vlády, přičemž v Evropě je ústavodární moc v zásadě neomezená, a ústavně *referendární* moc pro schvalování mezinárodních smluv (i třeba ústav) zcela exkluzivní (například ve Francii, Nizozemí, či Polsku). Je však najisto dané, že členské státy EU přenesly část funkcí veřejné správy na orgány EU, což je zřetelně *quasi*-federativní aspekt. Na rozdíl od klasické (ústavně-právní) federace však ústavně právní suverenity členského státu EU nedovoluje přenést exkluzivitu ústavodárnou. Naše pojetí tak trvá na konstataci, že se z pohledu České republiky jedná o prolínání se tradiční mezinárodně právní suverenity se zprostředkovaným vlivem specifického mocenského a *quasi*-ústavního systému (tedy Evropské unie). Skutečnost nezbytného zachování suverenity České republiky a její nedělitelnosti pak umocňuje i jednoznačná autonomie „národního“ soudnictví v členských státech EU, zejména pak naprostá exkluzivita soudnictví ústavního. I v případě soudnictví občansko-právního, trestního, správního a obchodního lze hovořit o soudně procesní výlučnosti členského státu, která je kauzálně případně podmíněna (povinným) užitím unijního hmotného práva. A nakonec je třeba zdůraznit předpokládanou úlohu ústavních soudů, jejichž ochranná funkce nesměřuje pouze vůči dodržování ústavních norem „národními“ ústavními orgány, ale i přímo *ex constitutione*, jakož i potenciálně akutně mohou v zájmu ochrany vlastní ústavy ochránit i suverenitu státu.

<sup>38</sup> Autor zde reaguje na velmi časté politické invectivy jak politicko-státních funkcionářů, jakož i žurnalistů začasté formálně a povrchně kritizujících opatření orgánů Evropské unie, a bohužel, i někdy vyvolané jejich rozhodovacími a názorovými excesy.

## Lidskoprávní segment práva Evropské unie (paralela se systémem Rady Evropy?) a vztah soudních systémů

Zvláštním právním fenoménem Evropské unie je převážně deklarativní hmotněprávní úprava lidských práv a svobod, a nikoliv na jejich soudní prosaditelnosti. Evropská unie je samozřejmě založena na ústavních a demokratických systémech, tudíž respekt k lidským právům je neoddelitelnou složkou jejího smluvního právního fundamentu. Je třeba však připomenout, že skutečnost rozhodovacího zaměření orgánů EU na formulaci některých práv je záležitostí až postupného vývoje systému evropské hospodářské integrace. Totiž, tzv. zakladatelské smlouvy sice nastavily spolupráci na uznání *svobod pohybu osob, zboží, kapitálu a služeb*, ale jednalo se v zásadě o zajištění „průchodnosti hranic“, respektive o takovou garanci styků mezi tehdejšími zakladatelskými státy, že jak osoby, tak ekonomické hodnoty nejsou na hranicích ani kontrolovány ani „početně“ omezo-  
vávány.

Původní zakladatelská Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství (EHS) však upravila rovnost mlžů a žen a zákaz diskriminace z důvodu pohlaví. Známa „revoluční“ auto-přeměna Evropského soudního dvora precedenčně kreativního směru v letech šedesátých však přinesla nejen zásadně nové principy do organizace vertikálního mocenského systému EU, ale i uznání základních práv a svobod jako součásti všeobecných zásad práva *Společenství*. Evropský soudní dvůr se postupně několika rozsudky přihlásil jak k lidskoprávním hodnotám členských států, tak i ke stěžejním mezinárodním lidskoprávním dokumentům.<sup>39</sup> Komunitární orgány pak v roce 1977 přijaly *Deklaraci o ochraně základních práv*.<sup>40</sup> Zejména potom judikatura Evropského soudního dvora má významný podíl na rozvoji lidskoprávní problematiky, neboť postupně zasáhla celé spektrum hmotněprávních základních práv a svobod, jakož i aspekty institucionální a procesní s tímto spjaté. Příkladem takto jde: o ochranu osobnosti (*Stancier* 69/71), o svobodu vyznání (*Prais* 130/75), o ochranu vlastnictví (*Hauer*, 44/79), o svobodu projevu (*Flämische Bücher*, 63/82), o zásadu rovnosti (*Razouk*, 75/82), o svobodu shromažďování (*Gewerkschaftsbund*, 175/73). V oblasti práv procesních pak jmenujme například právo na efektivní právní ochranu (*Hofman-LaRoche*, 85/76), právo na řádný proces, včetně garance vyslyšení účastníka soudem (*Pecastanig*, 98/79), nebo o zákaz dvojího trestání (*Walt*

<sup>39</sup> Jde zejména právě o Evropskou úmluvu o lidských právech a základních svobodách a některá rozhodnutí na jejím základě vydaná jako: Kadi 402/05, Wachauf 5/88, National Panasonic 136/79, Connolly v. Komise 274/99.

<sup>40</sup> K tomu blíže J. Syllová. In: SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., SVOBODOVÁ, M. *Ústava pro Evropu. Komentář*. I. vyd. Praha : C. H. Beck, 2005, s. 121.

*Wilhelm*, 14/68). Pokus o závazný smluvní dokument jako katalog lidských práv a svobod v tzv. *Nicejské smlouvě* (z roku 1979) pak měl přispět k zajištění ucelenosti a komplexnosti této úpravy.

Problematika právní úpravy lidských práv a svobod je v Evropské unii rozvíjena také akty tzv. *sekundárního práva*. Typologicky zasahuje do všech tří *generací* práv a svobod, a to s převahou práv týkajících se hospodářsko-sociální problematiky. Jde zejména o nařízení a směrnice upravující zákazy všech druhů diskriminace, volného pohybu osob, poskytování sociálních služeb, práva na sociální zabezpečení, práva azylového atd. Zvláště koncepce tzv. rovnosti byla v rámci sekundárního práva rozsáhle propracována.<sup>41</sup>

Vzhledem k současné existenci dvou evropských smluvních a právních systémů souběžně „vedle sebe“ na členské státy v Evropě působících je třeba položit i takovou otázku k řešení, zda neexistuje jakýsi konkurenční právní fenomén nastavení a činnosti Rady Evropy a na straně druhé právního systému Evropské unie. Zde myšleno jako paralelní průnik nadstátního práva svého druhu do právních řádů členských států v lidskoprávní oblasti. Pokud se v tomto článku zabýváme (záměrně) výlučně vztahem a průnikem práva Evropské unie do právních řádů členských států, není možné nechat stranou existenci a taktéž funkční působení jiné evropské regionální mezinárodní organizace, a sice systému Rady Evropy. Vede nás k tomu řada důvodů, z nichž zřejmě nejdůležitější souvisí s tím faktem, že i systém Rady Evropy nejenže přímou závazností proniká do právních řádů, ale i precedenční judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) poskytuje aplikační materii pro rozhodování vnitrostátních soudů, jakož i pro právní ochranu fyzických a právnických osob před těmito soudy.<sup>42</sup>

Smluvní systém Rady Evropy je ve srovnání s Evropskou unií, jak známo, systém zcela odlišný, převážně lidskoprávně ochranný a jurisdikčně prosaditelný nadstátní kontrolou dodržování lidských práv a svobod členskými státy.<sup>43</sup> Evropská unie se navíc závazným stanoviskem SDEU zřekla vstupu do Rady Evropy, přestože zejména Charta práv EU katalogizaci základních práv a svobod Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách zřetelně *kopíruje*. Tím se Evropská unie přihlásila k dnes již tradičnímu (a také *quasi*-ústavnímu) konceptu skladby lidských práv a svobod, jejichž dodržování ústavními systémy evrop-

<sup>41</sup> V tom smyslu odkazujeme zejména na směrnici 2000/43/ES o rasové rovnosti, a dále o směrnici 2000/78/ES o rovném zacházení v zaměstnání.

<sup>42</sup> V roce 1991 v Československu přijatá Listina základních práv a svobod je obsahově i strukturně ovlivněna mezinárodními lidskoprávními pakty a přednostně pak pojetí Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách, přičemž důraz je kladen na koncept tzv. základních práv a svobod v ní založené.

<sup>43</sup> Z jiných úmluv přijatých tímto systémem jmenujme například Evropskou chartu místní samosprávy, Evropskou chartu regionální samosprávy, Evropskou sociální chartu atd.

ských zemí, a tedy členských zemí každého z týchto systémů, je každým z týchto systémů bezpodmínečně vyžadováno, a to nejen v souvislosti se vstupem nového státu do systému, tak i v průběhu jeho členství.<sup>44</sup> Na rozdíl od jurisdikčního systému Rady Evropy paralelně působící SDEU není procesně „návazným“ soudem nad vertikálně (přezkumně) působící justici členských států EU (v případě těchto 26 členů, kteří jsou také členy 46 států Rady Evropy, posuzováno v situaci roku 2023).

S ohledem na výše řečené „společné ústavní hodnoty“ spočívající v lidsko-právním *quasi*-ústavním konstruktu však je třeba odpovědět na otázku, zda přece jenom neexistují právně *střetové* zóny v paralelním fungování obou odlišných systémů, a to jak přímé, tak nepřímé?<sup>45</sup> Předně, derivované právo EU, jak výše řečeno, ovlivňuje právní řády členských států.<sup>46</sup> Tím se také dostává do nepřímé konotace v jejich právním řádu trvale uplatňovanými principy Rady Evropy, Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách, jakož i jurisdikce Evropského soudu pro lidská práva (dále jen ESLP).<sup>47</sup> Jurisdikční důraz ESLP na soudně procesní zásady činí z tohoto systému „kultivátora“ justice s akcentem na tzv. právo na spravedlivý proces. V tom v podstatě spočívá soudně procesní exkluzivita Rady Evropy.

## Právní význam tzv. řízení o předběžné otázce

Nicméně, když se procesní institut tzv. *řízení o předběžné otázce* (podle čl. 267 SFEU) užije v prvním nebo druhém stupni procesu před obecným soudem členského státu, lze hovořit o přímém procesním průniku 3 právních řádů (a jejich funkčním souznění).<sup>48</sup> V případě SDEU a soudů členských států nejde tedy o úplně oddělené systémy, přičemž v konkrétní procesní realizaci tohoto řízení

---

<sup>44</sup> Lze takto připomenout například jak politické, tak i jurisdikční intervence Evropské komise i Soudního dvora EU v souvislosti s ústavními a legislativními změnami v soudních systémech Maďarska a Polska v letech 2015 až 2020.

<sup>45</sup> Pokud zde užíváme pojem „střetové“, nemíníme tím spekulovat o „kolizích“ (záměrně neužíváme pojem „konfliktní“), ale máme na mysli spíše „neutrální“, týkající se v setkávání právních institucí a institutů jak práva hmotného, tak i procesního.

<sup>46</sup> Zcela příkladmo z mnoha možných vybíráme pojetí českého zákona o trestní odpovědnosti právnických osob z roku 2012, což významně ovlivnilo české trestní právo. Jiným možným příkladem je tzv. evropský zatýkácí rozkaz (jako součást opatření přípravného řízení trestního).

<sup>47</sup> Tak soudní spor, v němž Nejvyšší správní soud rozhoduje o žalobě na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o mimořádném opravném prostředku (rozkladu), je možným příkladem přímého střetnutí obou zde zkoumaných nadstátních vlivů.

<sup>48</sup> Ústavní soud České republiky dokonce vyslovil precedenční tezi, podle níž „nepoložením tzv. předběžné otázky k SDEU tam, kde je její položení podle SFEU povinné, lze považovat za



jde o vztah dvou právních systémů a soudů členského státu a SDEU. Přitom je důležité, že mezi soudy členského státu neexistuje hierarchický vztah. Nicméně, soudy členského státu musejí dodržovat jak vlastní právní řád, tak i právní řád EU (samozřejmě i Rady Evropy), a to v intencích jeho výkladu SDEU.

Řízení o předběžné otázce se předmětově týká výkladu práva EU, neboť její zodpovězení potřebuje soud členského státu pro svoje rozhodnutí.<sup>49</sup> Po jejím zodpovězení Soudním dvorem EU pokračuje soud členského státu v řízení a případ rozhoduje ve spojení s rozhodnutím SDEU, neboť vnitrostátní soud rozhoduje o *meritu* věci. Povinnost tzv. předběžnou otázku položit má vnitrostátní soud zejména tehdy, když má důvodné pochybnosti o výkladu unijního práva. Povinnost však neplatí, když otázka byla předtím již SDEU rozhodnuta, a to i tehdy, kdy se to týkalo jiného členského státu. Jde o řízení nesporné, v němž převládá zásada *officiality*, přičemž povinnost soudu vyplývá tehdy, kdy již podle vnitřního práva neexistuje *opravný prostředek*, míněno: *řádný*.<sup>50</sup>

Evropská společenství se od konce šedesátých let pokoušela o zajištění uznávání a výkonu rozhodnutí soudů v jednotlivých členských státech. Zvláštní otázkou je také určení rozhodného práva pro posouzení právních vztahů s mezinárodním prvkem. Nyní to je upraveno ve čl. 81 odst. 1 SFEU, kde je Rada EU a Evropský parlament zmocněn k vydávání právních předpisů tohoto druhu.<sup>51</sup> Důležitá je taktéž justiční spolupráce ve věcech trestních.

## Právní konstrukt tzv. občanství Evropské unie a unijní politická práva

Moderní státy jako hlavní subjekty mezinárodního práva zakládají i právní vztah ke „svému“ obyvatelstvu, což je dalším aspektem státní suverenity. Jejich obyvatelstvo jako v daném momentu teritoriálně usazené obyvatelstvo, většinou jako homogenní etnikum, kulturní, jazykové, náboženské, kmenově-rasové, a jiné integrující motivace tedy vytvářejí právní konstrukt individuálního vztahu

---

porušení ústavního práva na spravedlivý proces podle článku 36 odst. 1 Listiny. Myšleno, nevhodnosti návrhu advokáta soudem.

<sup>49</sup> „Soudem“ se takto rozumí stálý nezávislý státní orgán, ústavou členského státu založený, který podle práva členského státu rozhoduje spory.

<sup>50</sup> Řízení o předběžné otázce se postupně vyvinulo jako velmi mocný nástroj harmonizace právních systémů EU a členských států, včetně výrazného zasahování do jejich právního řádu. Není od věci připomenout, že právě na bázi tohoto řízení se profilovala řada zásad práva EU jako jsou zásada přednosti či přímého účinku.

<sup>51</sup> Prvně tak viz nařízení Rady a EP 44/2001.

človeka (tedy vyložené a pouze fyzické osoby) k určitému štátu, respektive verejnoprávne vo vzťahu štátnej moci ke človeku. To sa prejavuje zejména v koncepciách rôznych verzí spôsobu nabývania a pozbyvania občianstvá. Z hľadiska zájmu jednotlivých osôb coby občianu určitého štátu má pak štátné občianstvá garančné a ochranný charakter, čož spočíva v ústavněprávné vybavenosti fyzických osôb veškerým ústavním katalogem práv a svôbôd a samozřejmě i právé jenom k nim i určitými „občianskymi“ povinnosťmi.

Právné koncept „občianstvá Unie“ je termínové derivátom *sui generis* občianstvá štátu. Totiž, zejména dôraz na zachování štátné suverenity členských zemí EU sa vyhýba *etatizaci* EU v podobe federatívnej a nesmeruje tak k následnosti štátného občianstvá členského v podobe jeho obvyklé „federatívnej“ obdoby. Koncept „občianstvá Unie“ je tak pouze umelou politicky zaměřenou konstrukci vázanou pouze na aspekty demokratického prostredia EU. Z tohoto faktu totiž vyplýva niekoľik politických svôbôd, a zejména právo volebné, petičné, jakož i právo obrátiť sa na Evropského verejného ochránce práv. Štátom také garantuje miesta pro určitý počet poslancu v Evropském parlamente. Dôležité také je, že jsou to štáty, ktoré exkluzívne rozhodujú o tom, kdo sa stáva jejich občianem, čímž sa osoba, již bylo štátné občianstvá prípadne uděleno, stáva i „občianem EU“.<sup>52</sup>

V souladu s *Amsterdamskou smlouvou* je tedy štátné občianstvá členského štátu *primární* a občianstvá EU *odvozené*. Existuje však jeden aspekt zcela lidskoprávního a humanitárního charakteru spjatý se „občianstvom EU“, sice pro členské štáty solidární garance pro jejich konzulární činnost mimo zónu EU. Podle dohody je takto možné, aby občian členského štátu v situaci nesnázi v zemích mimo EU požádal o pomoc konzulární úrad jiného členského štátu EU, který se nachází nejbliže českému občianovi a kolizní (konfliktní) události. Pokud jde o politická práva a svôbôd, jimž občiané EU disponují, potom jmenujme: a) právo volit a být volen do Evropského parlamente, b) právo volit a být volen do orgánů územní samosprávy ve členském štátě, v němž mají trvalý pobyt, a to za stejných podmínek jako občiané tohoto štátu, a dále c) právo obrátiť se petici na Evropský parlament, Evropského verejného ochránce práv, jakož i na jiné instituce Evropské unie.

## Teritoriální aspekty územní suverenity Evropské unie a jejich vztah k územní suverenitě členských států

Východiskem našich úvah je skutečnost, že vstupem Lisabonských smluv v platnost se počínaje prosince 2009 stáva Evropská unie mezinárodní organizací

---

<sup>52</sup> K tomu bliže In Evropské právo ....., tamtéž, s. 343 a další.

a *právníkou osobou* podle mezinárodního práva veřejného. Tato nová veřejnoprávní identifikace z ní učinila subjekt působící v mezinárodních vztazích navenek jako rovnocenný a rovnoprávný subjekt těchto vztahů. Tím se EU prezentuje také jako územně-prostorový útvar v kompozici evropsko-pevninských států, států ostrovních (Irská republika), či ostrovních součástí států pevninských (ostrovy Madeira, Azory, ostrovy Baleárské, Kanárské a pod.), a jiných variant (např. *Cote d'Ivoire* v rámci rovníkové Afriky).<sup>53</sup>

V samotné Lisabonské smlouvě není definováno, co znamená „prostor Evropské unie“, ale dovozujeme, že jde sumárně o integraci suverénních území členských států do uceleného mocenského celku.<sup>54</sup> Vnitřní prostor Evropské unie je konkretizován tzv. *Schengenskou smlouvou*, která vytváří koncept tzv. *schengenského prostoru*, což garantuje volnou průchodnost hranic dvou sousedních členských států, jakož i odpovědnost každého členského státu EU za ochranu hranic vnějších EU, pokud tedy členský stát EU částečně sousedí se státem mimo systém EU. Je třeba zdůraznit, že výsostná ochrana způsobu státní hranice zůstává spjata se suverenitou členského státu a státy nejsou omezovány ani v možnosti zavést hraniční kontroly na hraničních přechodech, ani v krizových situacích hranici uzavřít.<sup>55</sup>

Na základě výše uvedeného konstatujeme, že existuje několik oblastí veřejné správy Evropské unie, v nichž lze nalézt jejich realizační průnik do činnosti veřejné správy členských států, přičemž tato součinnost normativně založená má teritoriálně prostorový základ. Vybíráme takto následující otázky: 1. bezpečnostní politiku Evropské unie, 2. azylovou politiku Evropské unie, a 3. zvláštnosti systému tzv. Eurozóny.

Ad 1) Z bezpečnostní problematiky je třeba se věnovat trestněprávním aspektům v bezpečnostní politice Evropské unie. Zvláštní charakter má v tomto smyslu tzv. evropský zatýkácí rozkaz jako součinnostní opatření členských států při pomoci v zadržování osob podezřelých z páčání trestných činů. Jde o instrument součinnosti v tzv. přípravném řízení trestním. Koordinace bezpečnostní politiky

<sup>53</sup> Z toho je však vyloučeno Grónsko, přestože jde o zámořskou autonomní oblast Dánského království.

<sup>54</sup> To se samozřejmě týká i vzdušného prostoru, mořského pobřeží, vnitra země plochy jednotlivých států, „výsostných vod“ unijních přímořských států. Společenství se připojilo m. j. k mezinárodním pravidlům Úmluvy o mořském právu z roku 1982, a to rozhodnutím Rady EU z roku 1998.

<sup>55</sup> Volný přechod (průchod, přejezd) státních hranic se takto týká smluvních oficiálních hraničních přechodů silničních, drážních, vodních, přičemž není vyloučeno, že státy v kritických, katastrofických, či jinak pro sebe nebezpečných situacích tento pohyb omezí či vyloučí. Období spjaté s epidemií COVIDu tak některé tyto akce představovala, stejně jako živelné imigrační toky napříč kontinentem.

EU sa zaměřila i na skutkové podstaty některých trestných činů a zločinů, které mají zejména v souvislosti s volným pohybem zejména osob, zboží, služeb a kapitálu přeshraniční charakter. Koncept trestní odpovědnosti právnických osob upravený od roku 2012 v českém právním řádu je zcela zřetelným výsledkem vlivu trestně-bezpečnostní problematiky Evropské unie.

Ad 2) Poskytování azylu v situacích, kdy osoby (rodiny) přecháží do Evropy z mimoevropských zemí v důsledku válečných situací, včetně nebezpečí jejich pronásledování z důvodů rasových, etnických, politických či náboženských je dlouhodobým a typickým předmětem mezinárodního humanitárního práva. V tomto směru mají státy ve světě azyl poskytovat. Demokratické státy Evropy na to reagují vlastní právní úpravou, která stanoví právní podmínky poskytování azylu, jakož i orgány státní správy, které o azylu rozhodují. Rozhodnout o poskytnutí azylu znamená pro každý členský stát EU i poskytnutí řady práv a svobod srovnatelných s garancemi vůči „vlastním“ občanům, a tudíž i svobody pohybu v rámci schengenského prostoru. Stalo se tak zájmem politiky EU právo na získání azylu koordinovat. Evropská unie se však v posledním desetiletí dostala pod obrovský tlak reality masové exodu imigrantů jak z důvodů války v Afganistanu, Sýrii a dalších arabských a asijských zemí, tak přílivu uprchlíků ze zemí Afriky. Tato skutečnost se výrazně projevuje v různorodých pokusech tento příliv regulovat, minimalizovat, ale také usměrňovat.

Ad 3) Zvláštním segmentem unijního práva je vlastní právo bankovní, a to v podobě tzv. Eurozóny. Pro teritorium členských států, které přijaly měnu *Euro*, tak platí společná měna, kterou emituje Evropská centrální banka. Vůči centrálním bankám členských států Eurozóny je tak i vrcholným administrativním orgánem.

## Závěr

Zkoumáním jednoho z kruciólních témat veřejnoprávního systému Evropské unie, jímž je charakter jeho právního řádu a jeho vliv na členské státy a jejich právní řády, nelze vytrhnout z kontextuálního vývoje evropské integrace. Jde zejména o to, do jakého mocenského modelu se integrace v podobě nynější Evropské unie dostala a jak je nastaveno právo EU jako právo nepochybně zvláštního nadstátního mocenského subjektu. Právo EU samozřejmě uvádějí do reality její instituce a ty jsou ovlivněny mnoha okolnostmi aktuálního života hospodářsko-ekonomického, politického, bezpečnostního, mezinárodně právního, *postcovidového*, imigračního i přímo vázaného na aktuální stav obranné situace Ukrajiny vůči agresi Ruské federace. Vztah dvou vrstev právních řádů, tedy Evropské unie

a ústavně výsostných členských států tak nutno vidět ve vývojové pružnosti, v níž není vyloučena jejich konfliktnost, i možná expanze (předpokládaná a očekávaná nebo i vybočující) práva unijního i intenzita právní obrany členského státu.

Zvláště normotvorná činnost orgánů EU na bázi nařízení a směrnic realizuje kompetence orgánů EU. Jak přímo závazná nařízení, tak nutnost realizovat dispozice směrnic zákony členského státu je fenoménem *quasi-federativním*, který modifikuje zákonodárnou (parlamentní) exkluzivitu členského státu. Může tak potenciálně dojít ke konkurenci unijní legislativy a odvětvových zákonů členského státu, přičemž není vyloučena ani kolize s ústavními normami členského státu).<sup>56</sup>

Zvláštní charakter v systému pak nabyl Soudní dvůr Evropské unie významně extenzivně a intenzivně rozvíjející nejen právo EU, ale i s dosahy do práva na spravedlivý proces, které jinak patří do exkluzivity justiční činnosti členských států (a Rady Evropy).<sup>57</sup>

Pokud tedy posuzujeme vztah normotvorné pravomoci Evropské unie a jejich orgánů a normotvorné (včetně ústavadárné) exkluzivity členského státu, potom lze konstatovat, že tento vztah je originální a velmi složitý. Ve svém celkovém vyznění pak dovádí k takovému závěru, že i při zachování ústavní suverenity členských států a jejich suverenity mezinárodněprávní, existuje taková funkční propojenost práva a jeho administrativní i procesní realizace, kdy v tomto systému se federační efekt zjevně zobrazuje. Přitom lze nalézt množství zcela ústavně autonomizovaných oblastí, v nichž se právě suverenity členského státu zcela zachovává: oblast základních práv a svobod, politické svobody, realizace sociální politiky, veškeré školství, daňová sféra, zdravotnictví, soudní systémy včetně soudních procesních postupů, správní soudnictví, ústavní soudnictví, organizace veřejné správy apod. A v tom tkví zřejmě určitá „rovnováha“ ve vertikálně organizovaném mocenském systému, kdy na jedné straně je založena a funguje nadřazenost práva unijního a na straně druhé je třeba ochraňovat zachování suverenity ústavněprávní, zákonodárné, vládní a výkonné, jakož i soudně procesní členských států.

<sup>56</sup> Například, směrnicí bylo členským státům uloženo zákonem založit „trestní odpovědnost právnických osob“. To bylo realizováno v České republice stejnojmenným zákonem, přičemž vznikla okamžitá pochybnost o souladu konceptu tohoto zákona s některými ústavními zásadami trestního řízení, například zásadou *ne bis in idem*.

<sup>57</sup> Tak rozsudek SDEU ve věci *Achmea* (2019) vyloučil instituce mezinárodní hospodářské arbitráže při řešení sporů tohoto druhu, pokud je spor veden mezi subjekty v „rámcí EU“, a přikázal jejich příslušnost obecným (tedy státním) soudům členských států.

## Zoznam použitej literatúry

1. BLAHOŽ, J., KLÍMA, K., SKÁLA, J. *Ústavní právo Evropské unie*. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2003.
2. BLAHOŽ, J. *Sjednocující se Evropa a lidská práva*. Praha : ASPI, 2005. ISBN 80-7337-073-4.
3. BLAHOŽ, J., BALÁŠ, V., KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. 5. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-7478-687-7.
4. BLANCHARD, D. *La constitutionalisation de l'Union Européenne*. Rennes, 2001.
5. DOUGLAS-SCOTT, S. *Constitutional Law of the European Union*, London, 2002.
6. EMERT, F., MORAWIECKI, M. *Pravo europejskie*. Warszawa : Wydawnictwo naukowe PWN. 2002, 83-01-12735-X.
7. FRIDRICH, B., MIHÁLIKOVÁ, S., MOKRÁ, L., SIMAN, M. *Ochrana ľudských práv v Európskej Únii*. Bratislava : Univerzita Komenského, 2008.
8. GERLOCH, A., WINTER, J. (eds.) *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek České republiky*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-192-8.
9. HAMULÁK, O. *Právo Evropské unie v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Praha : LEGES, 2010. ISBN 978-80-87212-43-1.
10. HAMULÁK, O. *Integrující se Evropa a suverenita České republiky*. Olomouc : Univerzita Palackého, 2013. ISBN 978-80-244-3816-0.
11. HERDEGEN, N. *Europarecht*. 6.Auflage. München : C. H. Beck, 2004. ISBN 3-406-52535-0.
12. ILLÉSSY, I. (ed.) *Constitutional Consequencies of the EU Membership*. Pécs : Pécs Tudományedietem, 2005. ISBN 963-642-039-4.
13. JIRÁSKOVÁ, V., WITKOWSKI, Z. (eds.) *Ústavní systém České republiky a Polské republiky po přistoupení k Evropské unii*. Praha : LEGES, 2007. ISBN 978-80-87212-69-1.
14. KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha : ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-295-2.
15. KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.
16. KLÍMA, K. a kol. *Evropské právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-335-3.
17. LENQUERTS, K., NUFFEL, P. *Constitutional Law of the European Union*. London, 1999.

18. MAJERČÁK, T. (ed) *Ústavné dni – Implementácia rozhodnutí medzinárodných súdnych orgánov vnútroštátnymi súdmi a inými orgánmi verejnej moci*. V. Ústavné dni. Košice : UPJŠ, 2016. ISBN 978-80-8152-476-9.
19. MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M. a kol. *Charta základných práv Európskej únie v konaniach pred súdnymi orgánmi v Slovenskej republike*. Košice. ISBN 978-80-8152-422-6.
20. ONDŘEJKOVÁ, J. *Princip přednosti evropského práva v teorii a soudní praxi*. Praha : LEGES, 2012. ISBN 978-80-87576-25-0.
21. RENUCCI, J.-F. *Droit européen des droits de l'homme*. Paris : L.G.D.J., 2001. ISBN 2-275-01930-8.
22. RIDEAU, J. *Droit constitutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*. Paris, 1999.
23. STEHLÍK, V., HAMULÁK, O. *Vybrané otázky aplikace práva EU na národní úrovni*. Olomouc : Univerzita Palackého, 2013. ISBN 978-80-87382-51-6.
24. SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., SVOBODOVÁ, M. a kol. *Návrh Ústavy pro Evropu*. Praha : C. H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-900-9.
25. SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, J. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-339-4.
26. ŠÍŠKOVÁ, N. (ed) *The Process of Constitutionalisation of the EU and related Issues*. Europa Law Publishing, 2008. ISBN 8978-90-76871-87-5.
27. ŠÍŠKOVÁ, N. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. Praha : Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-710-2.
28. WAWRZINIAK, J., KUBUJ, K. *Europeizacja konstytucyj państw Uniji Europejskiej*. Warszawa : SCHOLAR, 2011. 978-83-7383-508-5.
29. ZBÍRAL, R. *Institucionální rámec Evropské unie. Právně-politický rozhled*. Praha : Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-682-2-4.
30. ZEMÁNEK, J. a kol. *Tvorba a implementace práva Evropské unie z pohledu práva vnitrostátního*. Metropolitní univerzita v Praze, 2012. ISBN 978-80-86855-81-3.

### Kontaktné údaje

Prof. et Doc. (mult.) JUDr. Karel Klíma, CSc. Dr. hab.

Metropolitní univerzita v Praze

karel.klima@mup.cz/www.mup.cz

ORCID://orcid.org/0000-0001-9360-883X

# ÚSTAVA ČECH, MORAVY A SLEZSKA, PRÁVO EVROPSKÉ UNIE A ÚSTAVNÍ SOUD V BRNĚ

## THE CONSTITUTION OF BOHEMIA, MORAVIA, SILESIA, EU-LAW AND CONSTITUTIONAL COURT IN BRNO

*Zdeněk Koudelka*<sup>58</sup>

**Abstrakt:** V Ústavě České republiky je dána přednost ratifikovaných mezinárodních smluv před zákony a tedy i podzákonnými právními předpisy. Přednost se však nevztahuje na ústavní zákony. Dle Ústavy má na území Čech, Moravy a Slezska závaznost ústavní norma, byť je v rozporu s právem EU, což jsou mezinárodní smlouvy (primární právo EU) nebo na základě něho vydaná nařízení a směrnice (sekundární právo EU). Článek uvádí vývoj problematiky v judikatuře Ústavního soudu.

**Klíčové slová:** Ústava, právo Evropské unie, ústavní soud.

**Abstract:** The Constitution of the Czech Republic gives priority to ratified international treaties over laws and thus by-laws. However, this precedence does not apply to constitutional laws. From the point of view of the Constitution of the Czech Republic, a constitutional norm is binding on the territory of Bohemia, Moravia and Silesia, even if it is in conflict with EU law, which are international treaties (primary EU law) or regulations and directives issued on the basis of it (secondary EU law). The article presents the development of the issue in the jurisprudence of the Constitutional Court.

**Key words:** Constitutions, EU-law, constitutional court.

### Úvod

V rámci členských států Evropské unie je zásadní právní otázkou řešení vztahu jejich vnitrostátních ústavních norem a evropského práva. Přitom výsledek může být různý v jednotlivých členských státech, protože sice evropské právo je

---

<sup>58</sup> Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno, Katedra ústavního práva a politologie, Veveří 70, 611 80, Morava, Česká republika.



stejně, ale ústavní normy jsou v členských státech rozdílné. Otázka nabývá faktického významu tehdy, je-li mezi ústavními a evropskými normami rozpor. V takovém případě nejde jen o rozpor právní, ale zpravidla půjde i o rozpor politický. Jeho řešení není a nikdy nebude jen čistě právní problém, ale vždy bude spojeno s politickým bojem a soubojem významu hodnot obsažených v kolidujících právních systémech. Přitom platí, že nic není černobílé a že souboj o hodnoty je výrazem toho, co v daném čase převáží. Ovšem z pohledu jiného času a jiného pozorovatele může být hodnocení věci jiné. Posuzování významu hodnot v právu je zatíženo subjektivismem lidí, kteří drží moc, určit, kterým právním hodnotám dají přednost před hodnotami jinými.

K otázce vztahu ústavního pořádku a práva Evropské unie se vyjádřil Ústavní soud v Brně několikrát, přičemž je jeho rozhodování zatíženo nejednotností. Často se zásadní odpovědi vyhnul. Jindy dal velmi rozporné odpovědi, kdy v případě evropského zatýkacího rozkazu upřednostnil právo EU před ústavním pořádkem, ale jindy jednoznačně nadřadil ústavní pořádek nad právo Evropské unie (Lisabon 1, slovenské důchody). Vystihují to slova předsedy izraelského Nejvyššího soudu Aharona Baraka: „*judikatura soudů je jako kniha, jejíž jednotlivé kapitoly píše odlišní soudci*“.<sup>59</sup> Ovšem v případech nálezů o evropském zatýkacím rozkaze i Lisabonu 1 jej psali titíž soudci Ústavního soudu v Brně. To dokládá názorovou přelétavost některých ústavních soudců.

#### Cukerné kvóty

Ústavní soud vztah ústavních zákonů a práva EU řešil vícekrát a jeho právní názor se měnil. Nejdříve se k evropské problematice dostal v rámci několika nálezů týkající se cukerních kvót. V roce 2006 uvedl: „*Ač tedy referenčním rámcem přezkumu Ústavním soudem zůstávají i po 1. 5. 2004 normy ústavního pořádku České republiky, nemůže Ústavní soud zcela přehlížet dopad komunitárního práva na tvorbu, aplikaci a interpretaci vnitrostátního práva, a to v oblasti právní úpravy, jejíž vznik, působení a účel je bezprostředně navázán na komunitární právo. Jinými slovy, Ústavní soud v této oblasti interpretuje ústavní právo s přihlédnutím k principům plynoucím z práva komunitárního.*“<sup>60</sup>

„*Toto propůjčení části pravomocí je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala Česká republika, jejíž suverenitu konstituuje nadále*

<sup>59</sup> BARAK Aharon: A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy. *Harvard Law Review* 2002 – 03, r. 116, č. 19, s. 30.

<sup>60</sup> Část VI.A odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 8. 3. 2006, Pl.ÚS 50/04. Rozbor judikatury Ústavního soudu České republiky i vybraných jiných ústavních soudů viz KOMÁRKOVÁ, H. *Nadstátnost komunitárního práva: vývoj, důsledky v oblasti práva a úprava v „Reformní smlouvě“*, diplomová práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity 2009. Dostupné na: <[https://is.muni.cz/th/qj53/DP\\_Final.pdf](https://is.muni.cz/th/qj53/DP_Final.pdf)>.

čl. 1 odst. 1 Ústavy. Podľa neho je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právni štát založený na úcte k právam a slobodám človeka a občana. Ona podmiňuje delegáciu týchto pravomocí se podľa Ústavného súdu prejavuje ve dvoch rovinách: v rovine formálnej a v rovine materiálnej. Prvá z týchto rovin sa týka samotných mocenských atributů štátnej svrchovanosti, druhá rovina sa týka obsahových komponent výkonu štátnej moci. Inak rečeno, delegácia časti pravomocí vnútroštátnych orgánů môže trvať potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES<sup>61</sup> vykonávané spôsobom slučiteľným s uchovávaním základů štátnej suverenity České republiky a spôsobom, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálnejho právniho štátu. Pokud by jedna z týchto podmienok realizácie prenosu pravomocí nebola naplněna, tj. pokud by vývoj v ES, resp. EU ohrožoval samotnou podstatu štátnej svrchovanosti České republiky nebo podstatné náležitosti demokratickeho právniho štátu, bylo by třeba trvat na tom, aby se těchto pravomocí opětovně ujaly vnútroštátni orgány České republiky, přitom platí, že k ochraně ústavnosti je povolán Ústavní soud (čl. 83 Ústavy).<sup>62</sup>

Tedy tímto nálezom ve věci cukerných kvót Ústavní soud akceptoval prednostni použití evropskeho práva pred právom vnútroštátnim s tým, že princípy práva Evropskej únie „necháva prozařovat do výkladu ústavního práva“. Výslovně k otázke ústavných predpisů se nevyjádřil. Odmítl však prednost práva EU, pakliže by tato prednost ohrozila základy štátnej suverenity České republiky nebo podstatné náležitosti demokratickeho právniho štátu. Z tohoto nálezu není jasné, zda chránil Ústavní soud prednost všech ústavných predpisů nebo si z nich vybral jen něco. Ústavní soud se přihlásil k lojalitě k Evropskej únii, avšak dal najevo, že hodlá nadále ctít ústavu v její funkci referenčného rámce v právniem rádu.

Během rozhodnutí Ústavní soud zvažoval, zda je soudem, který má povinnost položit predběžnou otázku evropskeému Soudnímu dvoru, v prípade, kdy je výklad evropskeho práva sporný. Nakonec se této otázke vyhnul, protože uvedl, že v dané věci existuje spousta rozhodnutí Soudního dvora, takže jeho názor je znám a není zde sporu.

## Evropský zatýkací rozkaz

Ještě v roce 2006 při posuzování časti trestního rádu a trestního zákoníku zavádějící evropský zatýkací rozkaz<sup>63</sup> Ústavní soud nečekaně vykročil k panství

<sup>61</sup> Evropskeho společenství. Nález byl vydán ještě pred platností Lisabonské smlouvy.

<sup>62</sup> Část VI.B odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 8. 3. 2006, Pl.ÚS 50/04.

<sup>63</sup> § 403 odst. 2, § 411 odst. 6 písm. e), § 411 odst. 7 a § 412 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb. trestního rádu ve znění zákona č. 539/2004 Sb. § 21 odst. 2 trestního zákona č. 140/1961 Sb.

práva Evropské unie nad ústavním právem. Ústavní soud prohlásil: „vzhledem k doktríně ESD (Evropského soudního dvora) o přednosti komunitárního práva může Ústavní soud svou pravomoc vůči normám tohoto práva uplatňovat pouze za určitých okolností. Podle ESD v oblastech, které jsou upraveny výlučně komunitárním právem, má toto právo přednost a nemůže být popřeno referenčními kritérii národního práva, a to ani na úrovni ústavní. Podle této doktríny tedy Ústavní soud nemá pravomoc rozhodovat o ústavnosti norem evropského práva, a to ani za situace, pokud jsou obsaženy v právních předpisech České republiky. Jeho kompetence posuzovat ústavnost českých norem je tedy, ve stejném smyslu, omezena.“<sup>64</sup>

Proti nálezu uplatnili odlišné stanovisko tři ústavní soudci Stanislav Balík, Vlasta Formánková, Eliška Wagnerová. Eliška Wagnerová nález označila za exces na semináři v Senátu 16. 4. 2009.<sup>65</sup> Ústavní soud uznal předpisy obyčejného zákona zavádějící na základě evropského zatýkacího rozkazu možnost předat občana k trestnímu stíhání do státu Evropské unie, byť ústavní předpis Listina základních práva a svobod stanoví: „*Občan nemůže být nucen k opuštění vlasti.*“<sup>66</sup>

## Lisabonská smlouva

Ve věci přezkumu souladnosti Lisabonské smlouvy o Evropské unii s ústavním pořádkem ČR rozhodoval Ústavní soud dvakrát. Nálezem z 26. 11. 2008, Pl.ÚS 19/08 (Lisabon 1), na návrh Senátu o části smlouvy a nálezem z 3. 11. 2009, Pl.ÚS 29/09 (Lisabon 2), na návrh skupiny senátorů o ústavnosti smlouvy jako celku. Vždy prohlásil části smlouvy i smlouvu jako celek za nerozporné s ústavním pořádkem.

V judikátu z roku 2008 ve věci slučitelnosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky Ústavní soud k případnému střetu ústavního práva a práva Evropské unie uvedl: „*v případě jasného konfliktu mezi domácí ústavou a evropským právem, který nelze zhojit žádnou rozumnou interpretací, musí mít ústavní pořádek České republiky, zejména jeho materiální ohnisko, přednost.*“<sup>67</sup>. Zároveň uvedl: „*Z ústavněprávních mezi přenosu pravomocí obsažených*

<sup>64</sup> Bod 52 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 3. 5. 2006, Pl.ÚS 66/04.

<sup>65</sup> Kontrola dělby pravomocí v EU a její perspektivy, seminář Výboru pro záležitosti Evropské unie 16. 4. 2009. Dostupné na: <<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=51704>>.

<sup>66</sup> Článek 14 odstavec 4 Listiny základních práv a svobod.

<sup>67</sup> Bod 85 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 26. 11. 2008, Pl.ÚS 19/08 (446/2008 Sb., Lisabon 1).

v článku 10a Ústavy však ďalej vyplýva potreba zreteľnejšie ohraničenosti (a teda i určitosti a rozpoznateľnosti) prenesených pravomocí, spolu s dostatočnou kontrolou, ktorou nad prenášaním pravomocí môže Česká republika jako svrchovaný štát vykonávať.“<sup>68</sup>

Věcně rozhodl o slučitelnosti Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem České republiky s tím, že pokud bude možný dvojitý výklad ústavní normy, upřednostní se výklad evropsky konformní před výkladem vedoucí k rozporu s právem Evropské unie, ale v případě výkladem neřešitelného konfliktu má poslední slovo ústavní pořádek České republiky a ne právo Evropské unie. Ústavní soud sice zejména vytkl přednost materiálního ohniska, což je onen chimérický pokus hledat v sekulární ústavě jakési božské právo bez Boha, což je nesmyslnost kvadratury kruhu.<sup>69</sup> Nicméně Ústavní soud obecně tuto přednost přiznal ústavnímu pořádku jako takovému, což je lidským rozumem pochopitelné a jasné řešení střetu ústavy členského státu a práva Evropské unie.

Místopředsedkyně Ústavního soudu Eliška Wagnerová to charakterizovala slovy, že se Ústavní soud „prohlásil za ten poslední orgán, který bude v takových případech rozhodovat. Stejně jako se prohlásil za poslední orgán, který bude rozhodovat o tom, zda není ze strany unijních orgánů porušován článek 9, odst. 2 Ústavy ČR, krátce řečeno, případně článek 1, odst. 1“.<sup>70</sup>

Ve druhém lisabonském nálezu vyšel z prvního lisabonského nálezu, ale zřejmě chtěl otupit razantnost prvního lisabonského nálezu a navrhl případný rozpor evropského práva s ústavním pořádkem řešit změnami ústavního pořádku s tím, že pokud v nějaké budoucí smlouvě tento rozpor shledá, bude to ještě před její ratifikací a až do odstranění rozporu se nestane smlouva účinnou.<sup>71</sup> Ústavní soud však zapomněl, že rozpor nemusí být jen mezi ústavou a mezinárodními smlouvami jako součástmi primárního práva Evropské unie, ale i mezi ústavou a sekundárním právem Evropské unie – nařízeními a směrnicemi, jejichž ústavnost nemá možnost před jejich účinností posuzovat.

Navrhovatelé v řízení Lisabon 2 chtěli po Ústavním soudu, aby určil oblasti, které vždy musí být ponechány členskému státu, jak to učinil německý Spolkový

<sup>68</sup> Bod 135 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 26. 11. 2008, Pl.ÚS 19/08, 446/2008 Sb., (Lisabon 1).

<sup>69</sup> KOUDELKA ZDENĚK: *Transcendentní pramen práva*. Praha : Nakladatelství Leges Praha 2018, ISBN 978-80-7502-261-5.

<sup>70</sup> Kontrola dělby pravomocí v EU a její perspektivy, seminář Výboru pro záležitosti Evropské unie 16. 4. 2009. Dostupné na: <<https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=51704>>.

<sup>71</sup> Bod 172 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 3. 11. 2009, Pl.ÚS 29/09, 387/2009 Sb., (Lisabon 2).

ústavní soud v rozhodnutí o ústavnosti Lisabonské smlouvy. Ústavní soud v Brně však toto odmítl s tím, že mu to nepřisluší.<sup>72</sup>

Na prvním pohled je překvapivé, že Ústavní soud rozhodl zásadně rozdílně v nálezu o eurozatykači, kdy evropské právo upřednostnil před Listinou základních práv a svobod, a v nálezu o Lisabonské smlouvě, kdy celý ústavní pořádek upřednostnil před právem Evropské unie. Přitom mezi nimi uběhla krátká doba dvou let a Ústavní soud rozhodoval ve stejném personálním složení. Vysvětlením může být, že část soudců podporující dominanci práva Evropské unie byla pro nálezy o Lisabonské smlouvě, protože nebyly o řešení nějakého konkrétního rozporu ústavního pořádku s evropským právem, ale o tom, zda Lisabonská smlouva je v rozporu s ústavním pořádkem a zda může či nemůže být ratifikována. Argument v nálezech pro ratifikaci smlouvy lze shrnout tak, že lisabonská smlouva i celé právo Evropské unie nestojí nad ústavou, nemůže ji měnit, nemá ústavní sílu, tedy nemůže ohrozit ústavnost, protože v případě rozporu má přednost ústava. V rámci tohoto přístupu pak Ústavní soud mohl poměrně snadno a jednotně (žádný soudce nevyjádřil odlišné stanovisko) dospět k názoru, že lisabonská smlouva není ústavní problém. Prouijní soudci toto stanovisko podpořili jako otevření cesty k ratifikaci Lisabonské smlouvy. Prezident Václav Klaus dlouho odmítal ratifikovat Lisabonskou smlouvu, uvědomoval si nebezpečí pro suverunitu členských, fakticky především malých, států z rozšíření principu většinového hlasování a dalšího pokoutného rozšiřování působností orgánů Evropské unie.

## Předběžná otázka Soudnímu dvoru a Ústavní soud

V senátním nálezu z 8. 1. 2009 se Ústavní soud vyjádřil k problematice předběžné otázky k Soudnímu dvoru Evropské unie.<sup>73</sup> Uvedl, že je povinností Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu využívat možnosti předběžné otázky, ale nikoliv Ústavního soudu v řízení o ústavních stížnostech: „*Referenčním rámcem přezkumu Ústavního soudu zůstávají i po 1. 5. 2004 normy ústavního pořádku České republiky [nález, sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), nález, sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007 (N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.)],*

<sup>72</sup> Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z 30. 6. 2009, 2BvE 2/08. Body 111 – 112 odůvodnění nálezu Ústavního soudu Pl.ÚS 29/09, (Lisabon 2). FILIP, J. K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu. In *Časopis pro právní vědu a praxi*. č. 3/2010. ISBN 1210-9126, s. 219. [cit. 28. 2. 2023]. Dostupné na: <<https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6455/5808>>.

<sup>73</sup> Nález Ústavního soudu z 8. 1. 2009, II.ÚS 1009/08, soudkyně zpravodajka Eliška Wagnerová. Ústavní stížnost podala farmaceutická společnost Pfizer, spol. s r.o. proti rozsudku Nejvyššího správního soudu z 23. 1. 2008, 3 Ads 71/2007-183.

*neboť úkolem Ústavního soudu je ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky), a to v obou jejích aspektech, tj. jak ochrana objektivního ústavního práva, tak subjektivních, tj. základních práv. Komunitární právo není součástí ústavního pořádku, a i proto není Ústavní soud příslušný k tomu, aby toto právo vykládal. “.*

Ústavní soud tak zaujal obdobný postoj, jako například italský Ústavní soud ve svém rozhodnutí z roku 1995, jenž konstatoval, že se necítí být soudem podle čl. 234 Smlouvy ES.<sup>74</sup> Italský Ústavní soud především vyšel z toho, že vede zvláštní řízení o abstraktní kontrole norem v rámci italského právního řádu, na kteréžto řízení nedopadá úprava předběžné otázky podle evropského práva. Na druhou stranu jsou v Evropské unii ústavní soudy, které předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie pokládají<sup>75</sup> – rakouský Ústavní soudní dvůr, belgický Arbitrážní soud, německý Spolkový ústavní soud.<sup>76</sup> Tedy náš Ústavní soud prohlásil, že není příslušný k výkladu práva EU, ale na druhé straně také řekl, že právo EU není součástí ústavního pořádku. Tedy může mít přednost před obyčejným zákonem, ne však před zákony ústavními.

## Slovenské důchody<sup>77</sup>

Velmi zajímavou věcí byl spor mezi Ústavním soudem na jedné straně a Nejvyšším správním soudem a Soudním dvorem Evropské unie na druhé straně o slovenské důchody. V této věci se Ústavní soud nejostřeji vymezil vůči Soudnímu dvoru Evropské unie a odmítl aplikovat právo Evropské unie, pokud by nastal vnitrostátní neústavní důsledek.

Šlo o zvláštní skupinu důchodců v souvislosti s rozdělením Československa. V rámci rozdělení byla přijata zásada, že důchody budoucích důchodců vyplácí za období jejich pracovní aktivity v době Československa ten nástupnický stát – Česká republika nebo Slovenská republika, na jehož území měl sídlo

---

<sup>74</sup> Rozhodnutí italského Ústavního soudu z 29. 12. 1995 č. 536/95, *Messaggero Servizi Sr. v. Office of Registrar of Padua*.

<sup>75</sup> Bobek, M., Komárek, J., Passer, J. M., Gillis, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha : Linde, 2005. ISBN 80-7201-513-3, s. 72 – 73.

<sup>76</sup> Úsnesení druhého senátu Spolkového ústavního soudu z 21. června 2016, sp. zn. 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13. Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 11. prosince 2018, sp. zn. C-493/17 (*Weiss a další*). InfoCuria [cit. 29. 12. 2021]. Dostupné na: <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-493/17>>.

<sup>77</sup> Špottová, K. *Sága slovenských důchodů z pohledu konceptu evropeizace*. Rigorózní práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno 2016, s. 32 – 63. Dostupné na: [https://is.muni.cz/th/nhet4/Rigorozni\\_prace.pdf](https://is.muni.cz/th/nhet4/Rigorozni_prace.pdf).

zaměstnavatel k datu zániku československého státu 31. 12. 1992.<sup>78</sup> Tito zaměstnavatelé však často působili po celém Československu. Tak se stalo, že část důchodců v Čechách a na Moravě dostávala důchody od Slovenské republiky ve slovenských korunách, i když pracovali ne území Čech a Moravy, protože šlo jen o provozovnu, kdy sídlo podniku bylo na Slovensku.

Byť byla původní parita české a slovenské koruny, rychle došlo k tomu, že česká koruna byla silnější, probíhala rozdílná valorizace důchodů a odlišovalo se důchodové právo např. v předčasných důchodech. Poživatelé slovenských důchodů reálně dostávali nižší důchod při stejné době pojištění a stejné dřívější mzdě než důchodci, kterým vyplácela důchod Česká republika. Na základě stížností občanů Ústavní soud rozhodl ještě před vstupem do Evropské unie, že Česká republika musí těmto svým znevýhodněným občanům rozdíl dorovnat.<sup>79</sup> Česká správa sociálního zabezpečení pak počala této skupině poskytovat vyrovnávací příspěvek.

Proti judikatuře Ústavního soudu se však po vstupu do Evropské unie postavil Nejvyšší správní soud.<sup>80</sup> Ovšem jeho odlišná rozhodnutí Ústavní soud zrušil.<sup>81</sup> Nejvyšší správní soud argumentoval právem Evropské unie a nutností použít nařízení Rady (ES) č. 1408/71, což však Ústavní soud odmítl. Podstatou sporu bylo, že vyrovnávací příspěvek přiznával Ústavní soud občanům České republiky s trvalým pobytem v Čechách a na Moravě, kteří měli nižší důchod z důvodu sídla zaměstnavatele na Slovensku s ohledem na přiměřené právo občanů na hmotné zabezpečení ve stáří<sup>82</sup> a k principu rovnosti občanů. Nejvyšší správní soud argumentoval, že nelze přiznávat takto jen vyrovnání našim občanům pracujícím v době Československa pro zaměstnavatele se sídlem na Slovensku, ale všem občanům Evropské unie s ohledem na zásadu zákazu odlišného zacházení.

Nejvyšší správní soud pak využil vhodné možnosti a v jiném obdobném případě podal dvě předběžné otázky na Soudní dvůr Evropské unie.<sup>83</sup> K věci se vyjádřila vláda České republiky, Slovenské republiky i Evropská komise, kteří shodně tvrdili, že judikatura Ústavního soudu je v rozporu s právem Evropské unie. Stanovisko vlády České republiky bylo motivováno tím, že kdyby přestala praxe poskytování vyrovnávacích příspěvků, státní rozpočet ušetří.

<sup>78</sup> Smlouva mezi Českou a Slovenskou republikou o sociální zabezpečení č. 228/1993 Sb.

<sup>79</sup> Nález Ústavního soudu z 3. 6. 2003, II.ÚS 405/02.

<sup>80</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 19. 2. 2004, 3 Ads 2/2003–60 (Weiszová 1) a rozsudek Nejvyššího správního soudu z 26. 10. 2005, 3 Ads 2/2003–112 (Weiszová 2).

<sup>81</sup> Nález Ústavního soudu z 25. 1. 2005, III.ÚS 252/04, a nález Ústavního soudu z 20. 3. 2007, Pl.ÚS 4/06.

<sup>82</sup> Článek 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

<sup>83</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu z 23. 9. 2009, 3 Ads 130/2008–107.

Soudní dvůr Evropské unie iniciativní vyjádření Ústavního soudu nepřijal. Podáním ze dne 25. 3. 2011 vedoucí oddělení soudní kanceláře ESD na základě pokynu předsedy čtvrtého senátu ESD předmětné vyjádření Ústavnímu soudu vrátil zpět s odůvodněním: *"dle zavedených zvyklostí si členové ESD nevyměňují korespondenci s třetími osobami ohledně věcí, které jsou ESD předloženy"*.<sup>84</sup> Rozsudkem Soudní dvůr Evropské unie pak konstatoval, že judikatura Ústavního soudu v Brně je v rozporu s právem Evropské unie, protože váže podmínku vyrovnání na státní občanství a trvalé bydliště na území jednoho členského státu.<sup>85</sup>

Posílen Soudním dvorem Evropské unie Nejvyšší správní soud rozhodl znovu proti judikatuře Ústavního soudu tak, že vyrovnání nelze poskytnout, pokud nárok na důchodovou dávku vznikl od 1. 5. 2004, kdy se Česká republika stala členem Evropské unie.<sup>86</sup> Bylo zřejmé, že jiné řešení spočívající v tom, že by Česká republika poskytovala všem občanům Evropské unie vyrovnání, pokud by byl jejich důchod nižší než podle předpisů České republiky, bylo zjevně nesmyslné a nerealné.

Ústavní soud se Nejvyššího správního soudu i Soudního dvora Evropské unie nezalekl, setrval na své judikatuře a využil ústavní stížnosti v jiné, ale obdobné věci, aby reagoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu i na rozsudek Soudního dvora Evropské unie a zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu.<sup>87</sup> Jednání Soudního dvora Evropské unie označil za jednání mimo jeho pravomoc slovy: *"nelze než v souvislosti s dopady rozsudku ESD ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09 na obdobné případy konstatovat, že v jeho případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu ultra vires"*. Dále uvedl: *"nedlišit právní poměry plynoucí z rozpadu státu s jednotným systémem sociálního zabezpečení od právních poměrů plynoucích pro oblast sociálního zabezpečení z volného pohybu osob v Evropských společenstvích, resp. Evropské unii, znamená nerespektovat evropské dějiny, znamená srovnávat nesrovnatelné"*.<sup>88</sup> Navíc vyčetl Ústavní soud Soudního dvora Evropské unie odmítnutí jeho vyjádření k věci slovy: *"Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že ESD<sup>89</sup> institutu amicus curiae v řízení o předběžných otázkách pravidelně využívá, a to zejména ve vztahu k Evropské komisi. Za situace, kdy si ESD byl vědom, že Česká republika jako*

<sup>84</sup> Část VII nálezu Ústavního soudu z 31. 1. 2012, Pl. ÚS 5/12.

<sup>85</sup> Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) z 22. 6. 2011. Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení. Věc C-399/09.

<sup>86</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 25. 8. 2011, 3 Ads 130/2008–204.

<sup>87</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, Pl. ÚS 5/12.

<sup>88</sup> Část VII nálezu Ústavního soudu z 31. 1. 2012, Pl. ÚS 5/12.

<sup>89</sup> ESD = Evropský soudní dvůr = Soudní dvůr Evropské unie. Poznámka autora.



*účastník řízení, jejímž jménem jednala vláda, se ve svém vyjádření odmítavě vymezila k právnímu názoru Ústavního soudu, jenž byl předmětem posouzení, nelze hodnotit konstatování ESD, dle něhož v předmětné kauze představoval Ústavní soud "třetí osobu", jinak než jako opuštění principu audiatur et altera pars. ".*<sup>90</sup>

Ústavní soud se tedy velmi ostře vymezil vůči Soudnímu dvoru Evropské unie, byť formálně rušil rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Šlo o určitou válku soudů v České republice – Ústavní soud x Nejvyšší správní soud. Již dříve se dostal Ústavní soud opakovaně do střetů s Nejvyšším soudem a i vůči němu mocensky prosadil svou vůli soustavným rušením jeho rozhodnutí, kdy původně nechtěl Nejvyšší soud akceptovat judikaturu Ústavního soudu.<sup>91</sup> Ústavní soud v tomto rozhodnutí odmítl upřednostnit právo Evropské unie nad ústavními předpisy České republiky. Nakonec nebyla žádná reakce ze strany Evropské unie.

Nejvyšší správní soud se pokusil vzdorovat a podal znovu na Soudní dvůr Evropské unie tři nové předběžné otázky, kterými chtěl zhodnotit souladnost rozhodnutí Ústavního soudu s právem Evropské unie. Nejdůležitější byla otázka třetí, kterou se chtěl Nejvyšší správní soud za pomoci Soudního dvora Evropské unie zbavit pro sebe závaznosti nálezů Ústavního soudu, což je přímý ústavní příkaz.<sup>92</sup> Otázka zněla: „*Brání právo Evropské unie tomu, aby vnitrostátní soud, který je nejvyšším soudem státu v oblasti správního soudnictví, proti jehož rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky, byl v souladu s vnitrostátním právem vázán právními posouzeními podanými Ústavním soudem ČR, pokud se zdá, že uvedená posouzení nejsou v souladu s právem Unie, jak je vyloženo Soudním dvorem Evropské unie?*“<sup>93</sup> Ovšem stěžovatelka (žalobkyně), o jejíž kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodoval, vzala kasační stížnost zpět, protože ji vyhověl ministr práce a sociálních věcí cestou odstranění tvrdosti zákona, řízení Nejvyšší správní soud zastavil a tím pádem skončilo i bez meritorního rozhodnutí řízení o předběžných otázkách.<sup>94</sup>

Fakticky vyřešil spor zákonodárce výslovnou zákonnou úpravou zavádějící dorovnávací příspěvek, který již nebyl vázán na podmínku občanství České republiky, ale byl vázán na získání 25 let důchodového pojištění v Československu, alespoň jednoho roku pojištění v České republice v letech 1993-95 a současně pobírání důchodu z České i Slovenské republiky.<sup>95</sup> Tím byly podmínky nastaveny

<sup>90</sup> Část VII nálezu Ústavního soudu z 31. 1. 2012, Pl. ÚS 5/12.

<sup>91</sup> Koudelka, Z. Válka soudů aneb dělba moci v soudnictví. *Politologický časopis* č. 1/1998, s. 71 – 74.

<sup>92</sup> Článek 89 odstavec 2 Ústavy České republiky.

<sup>93</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu z 9. 5. 2012, 6 Ads 18/2012–82.

<sup>94</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu z 23. 1. 2013, 6 Ads 18/2012-113, a z 10. 5. 2013, 6 Ads 18/2012-211.

<sup>95</sup> § 106a-106c zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění ve znění zákona č. 274/2013 Sb.

tak, že fakticky se týkaly jen občanů České republiky, aniž by to výslovně bylo uvedeno. Též se změnila ekonomická situace, Slovensko přijalo euro, a to posilovalo svůj kurz vůči české koruně, takže slovenské důchody již někdy předčily důchody vyplácené za stejné období v České republice.

## Závěr

Zásadní odpor Ústavního soudu v Brně k podřízení ústavních předpisů státu právu Evropské unie vyvolal dokonce i debaty o případné další euronovele ústavy.<sup>96</sup> Ta se však nekonala. Přičemž ani žádný takový návrh nebyl podán. Případ byl i dlouho s nelibostí hodnocen v Bruselu. A ještě 23. 5. 2023 navštívila Ústavní soud v Brně delegace Evropského parlamentu (maltský poslanec Cyrus Engerer z Pokrokového společenství socialistů a demokratů a estonská poslankyně Yana Toomová z liberální frakce Obnova Evropy), která diskutovala o věci z pohledu přednosti práva Evropské unie.<sup>97</sup> Ústava Čech, Moravy a Slezska však nadále žádné výslovné ustanovení o Evropské unii či evropském právu neobsahuje. Tedy neakceptuje tvrzení, o přednosti evropského práva i před ústavním právem členského státu.

## Zoznam použitej literatúry

1. BARAK, A. *A Judge on Judging: The Role of a Supreme Court in a Democracy*. Harvard Law Review 2002-03, r. 116, č. 19.
2. BOBEK, M., KOMÁREK, J., PASSER, J. M., GILLIS, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha : Linde, 2005. ISBN 80-7201-513-3.
3. FILIP, J. K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu. In *Časopis pro právní vědu a praxi*. č. 3/2010. ISBN 1210-9126, s. 217-224. [cit. 28. 2. 2023]. Dostupné na: <<https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6455/5808>>.
4. GEORGIJEV, J. Potřebuje Ústava České republiky další euronovelu? *Acta Universtatis Carolinae – Iuridica* 4, 2013, s. 59 – 72. [cit. 25. 1. 2022].

---

<sup>96</sup> Georgijev, J. Potřebuje Ústava České republiky další euronovelu? In *Acta Universtatis Carolinae – Iuridica* 4, 2013, s. 59 – 72. [cit. 25. 1. 2022]. Dostupné na <[https://karolinum.cz/data/clanek/564/Iurid\\_4\\_2013\\_04\\_Georgiev.pdf](https://karolinum.cz/data/clanek/564/Iurid_4_2013_04_Georgiev.pdf)>.

<sup>97</sup> Dorovnávaní slovenských důchodů: Europoslanci chtějí v Brně jednat o starém nálezu ÚS, Česká justice.cz 19. 5. 2023. Dostupné na: <<https://www.ceska-justice.cz/2023/05/dorovnavani-slovenskych-duchodu-europoslanci-chceji-v-brne-jednat-o-starem-nalezu-us/>>.

Dostupné na: <[https://karolinum.cz/data/clanek/564/Iurid\\_4\\_2013\\_04\\_Georgiev.pdf](https://karolinum.cz/data/clanek/564/Iurid_4_2013_04_Georgiev.pdf)>.

5. KOMÁRKOVÁ, H. *Nadstátnost komunitárního práva: vývoj, důsledky v oblasti práva a úprava v „Reformní smlouvě“*. Diplomová práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity 2009. Dostupné na: <[https://is.muni.cz/th/qyj53/DP\\_Final.pdf](https://is.muni.cz/th/qyj53/DP_Final.pdf)>.
6. KOUDELKA, Z. Válka soudů aneb dělba moci v soudnictví. In *Politologický časopis*. č. 1/1998, s. 71 – 74.
7. KOUDELKA, Z. *Transcendentní pramen práva*. Praha : Nakladatelství Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-261-5.
8. ŠPOTTOVÁ, K. *Sága slovenských důchodů z pohledu konceptu evropeizace*. Rigorózní práce Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno 2016, s. 32 – 63. [cit. 25. 7. 2022]. Dostupné na: <[https://is.muni.cz/th/nhet4/Rigorozni\\_prace.pdf](https://is.muni.cz/th/nhet4/Rigorozni_prace.pdf)>.

### **Kontaktné údaje**

Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.

Zdenek.koudelka@mail.muni.cz

Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno

# JUDICIAL INDEPENDENCE IN HUNGARY, A THEORETICAL FRAMEWORK

*Nóra Bán-Forgács*<sup>98</sup>

**Abstract:** This article discusses challenges of judicial independence in Hungary under illiberal constitutionalism. The main claim that illiberal constitutionalism sets up a theoretical framework and a technical toolbox against judicial independence. On the other hand, the separation of powers doctrine leads to the demand for judicial supremacy and rule of law which is part of Europe's DNA.

**Keywords:** judicial independence; illiberalism; judicial branch; separation of powers; populism

## Introduction

In this article, we argue that judicial independence can only be understood in illiberal constitutionalism through a series of changes that deviate from the classical sense of judicial independence. We argue that this involves a hyper-concentration of powers in the hands of the Executive, and this serves as an antithesis to the doctrine of the separation of powers in the Hegelian sense and thus contributes to a vision of the unity of the state.<sup>99</sup> Our hypothesis is that in Hungary judicial independence has three equally important dimensions: sovereignty, populist illiberalism and illiberal judicial interpretation.

1. sovereignty argument: according to the sovereignty argument, nation states are not restricted in designing their own constitutional structure, including their judicial system. The claim is that an independent sovereign state must have an independent judiciary. This argument is also closely linked to the contemporary discourse on constitutional identity within and out of the EU.
2. populist illiberalism: the second issue is related to sovereignty and populist constitutionalism. The real question yet: who has supreme power over the judiciary? We argue that under illiberal populism, the supreme power belongs to the Government elected not to a separate judicial branch.

---

<sup>98</sup> Research fellow, Institute for Legal Studies, Hungarian Research Network (Hun-Ren). Associate Professor, Milton Friedman University, Budapest.

<sup>99</sup> Kosař argues that Central European countries have always gravitated towards a centralisation of power. See David Kosař, Jiri Baroš and Pavel Dufek, 'The Twin Challenges to Separation of Powers in Central Europe: Technocratic Governance and Populism' (2019) *EuConst* 459.

3. judicial interpretation: the monopoly over the interpretation of the law in illiberal constitutionalism belongs to the main sovereign, the Parliament, or as we have witnessed in the past decade belongs to the centralized Government vested the main powers by popular will (extended sovereignty argument).

We claim that the one who has monopoly on the interpretation of statutes (and the interpretation of the text of the Constitution), together with the one having ownership over the judiciary is always a totalitarian-like state in sharp contrast to constitutional democracies where the concept of judicial supremacy and the separation of powers always prevails.

## Sovereignty argument and judicial independence

Hungary's constitutional turn in 2010 was established by a two third victory of Fidesz-KDNP right wing coalition. Since then and on, the Country is governed for the four times with an absolute majority of the same political coalition. The Ruling party has a super-majority in the Parliament which soon resulted in the enactment of a new Hungarian Fundamental Law (Constitution).

The post-2010 system is based on a particular concept of sovereignty in Hungary – the notion that the government (through Parliament, but often bypassing it) is the paramount Sovereign power based on its legitimacy. We argue that this concept of sovereignty challenges the courts' monopoly on the interpretation of the law. So, on the one hand the court system tries to maintain the illusion of the right to interpret, on the other hand, the Government, through its supermajority power has been taking over systematically.

We argue that under illiberal constitutionalism, the judiciary is outweighed by the sovereign will of the state. According to political philosopher Janos Kis, the new Hungarian Constitution (Fundamental Law) of 2012 violates the principle of separation of powers by limiting the powers of the Constitutional Court, by increasing the number of constitutional justices, and by allowing the present majority to appoint new justices without the agreement of the opposition, by mandating early retirement for judges and placing the power to appoint their replacements in the hands of a politically appointed chief of the judiciary, and by allowing the chief prosecutor (elected by the populist majority parliament) to designate the proceeding court.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Kis, J. Introduction: From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law. In Tóth, G. A. *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law*. Budapest : Central European University Press, 2012, 1 – 2.

Under illiberal constitutionalism we, ‘the people’ are present as one unity, with one (common) interest. According to this philosophy, unity and supreme power itself leads to sovereignty.<sup>101</sup> This is nothing less, – we argue, than a counterclaim for separation of powers. Therefore, every illiberal, populist state, rejects the concept of judicial independence. Corrias denotes that populist leaders are the sole representatives of state unity.

It follows that the doctrine of popular sovereignty is linked with the open rejection of the separation of powers and against the independence of the judiciary, a doctrine that prevailed for a hundred and fifty years in the history of European law. So, this serves as an anti-thesis against the separation of powers which is integrated in ‘Europe’s DNA,’<sup>102</sup> associated with the idea of judicial supremacy and the rule of law.

## Constitutional identity independence (including constitutional identity arguments)

In this subsection we try to explain the relation between sovereignty arguments, constitutional identity arguments, and illiberal constitutionalism.

Constitutional identity is a highly discussed concepts in European constitutional discourse. We argue in this article that this concept is much abused by illiberal constitutionalism. The Treaty of Lisbon in 2009 fertilized the debate over constitutional identity. According to the wording of the Lisbon Treaty, the European Union must respect Member States’ national identities inherent in their fundamental political and constitutional structures, inclusive of regional and local self-government. It must respect their essential State functions.<sup>103</sup>

After Lisbon, constitutional identity is no longer a dogmatic-theoretical question. Instead, it has become a technical point of reference in the hands of national governments, and is largely used to object to EU rules and legislation, respectably

---

<sup>101</sup> Corrias, L. Populism in a Constitutional Key: Constituent Power, Popular Sovereignty and Constitutional Identity. In *European Constitutional Law Review* 12. (2016) 10.

<sup>102</sup> The conceptual development of judicial independence is part of the European Union, its organs and its agencies’ DNA. See, for example, Bustos, Gisbert, R. Judicial Independence in European Constitutional Law. In *European Constitutional Law Review* 18 (2022) 591.

<sup>103</sup> Article 4 (2) of the Treaty on the European Union (TEU). TEU does not use the term ‘constitutional identity’. It operates simply with the requirement to respect ‘national identity’. However, the latter concept is considered to be equivalent to the obligation to respect constitutional identity in the vast majority of the literature. See Simon, Denys: L’identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l’Union européenne. In Bourgogue-Larsen, Laurence (ed): L’identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe. Pedonne, 2011, 27.

in debates over judicial independence. Not surprisingly, most branches of the sovereignty claim are openly Eurosceptic.

One would argue that the concept of constitutional identity can be defined as a set of key characteristics of a given constitution. On the other hand, the notion of constitutional identity can also mean a linkage between the constitution and the culture it represents. Some argue this is the national, religious, ideological identity of the country<sup>104</sup>.

American legal scholars, when formulating the concept of constitutional identity, tackled the characteristics of individual's identity and transformed them into a legal framework. This approach was pioneered by Gary J. Jacobson.<sup>105</sup> Michael Rosenfeld put constitutional identity in a broader historical context. He argued that constitutional identity is in fact an integral interface between the constitution and those for whom it was constituted.<sup>106</sup>

Some argue that constitutional identity is linked to core principles in the constitution that should not be amended, – unless a new constitution is enacted by the sovereign power. This model might be understood in the German constitutional legal order,<sup>107</sup> where the eternity clause has been identified as the core provision of the German Basic Law as the source of constitutional identity.<sup>108</sup> In Hungary, however, the Constitutional Court did not succeed to identify similarly important core principles.<sup>109</sup> Moreover, due to a supermajority of populists representatives, the Hungarian Parliament serves both as a constitution-making and constitution-amending power.

All constitutional identity case in the area of judicial independence after 2002 is linked to a sovereignty argument, however not all sovereignty arguments

<sup>104</sup> ROSENFELD, M. The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture, and Community. In SAJÓ, A., UITZ, R. (eds) *Constitutional Topography: Values and Constitutions*. New York : Routledge, 2010, 30 – 41.

<sup>105</sup> JACOBSON, G. J. *Constitutional Identity*. Cambridge : Harvard University Press, 2010, 133 – 135.

<sup>106</sup> Rosenfeld, M. Constitutional identity. In Rosenfeld, M., Sajó, A. (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford Handbooks Online, 2012. Some theorist that support nationality (national identity) within the framework of liberal democratic offsets, including individual autonomy and social equality are: Kymlicka, Miller and Canovan. See: Kymlicka, Will: *Multicultural Citizenship*. Oxford : Oxford University Press, 1995.

<sup>107</sup> Polzin, M. Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law. In *ICON*. 14 (2016) 411 – 438.

<sup>108</sup> Von Bogdandy, A., Schill, S. Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag. In *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 4 (2010) 712.

<sup>109</sup> Bárd, P., Chronowski, N., Fleck, Z. Use, misuse and abuse of constitutional identity in Europe. In Tushnet, M., Kochenov, D. (eds.) *Research Handbook on the Politics of Constitutional Law*. Cheltenham : Edward Elgar, 2023, 619 – 620.

established open link with constitutional identity, even we argue, that the link still exist implicitly. Under sovereignty argument, EU member States are encouraged to shape their own judicial system. Some researchers apply the distinction between nation-states and post-Westphalian states.<sup>110</sup> Also, the sovereignty argument is often revoked in illiberal constitutionalism against the idea of a ‘collective European identity’. According to Habermas, the notion of “the nation” transferred and framed the community’s collective identity, vested with homogeneous national language and national culture. This can be linked under illiberal constitutionalism to another constitutional claim which emphasizes that the sovereign power has special role in constitutional identity since it has a constitutional- making power, and even constitutional amending is circumscribed by law. This results an inherent separation of powers without being anti-democratic per se. Here, the role of the court can be important but this power of the court is never considered crucial. Some link this theory to the works of Sieyès,<sup>111</sup> Carl Schmidt,<sup>112</sup> and Carl Bilfinger,<sup>113</sup>

A typical example from Hungary for constitutional identity is Article R (4) of the Fundamental Law (Constitution), which provides that the protection of the constitutional identity and Christian culture of Hungary shall be an obligation of every organ of the State.

Particularly important in this issue the academic scholarship of the Hungarian Chief Justice. Prof. Varga Zs.,<sup>114</sup> has elaborated on his concept of the rule of law quite articulately. Prof Varga is arguing for an illiberal constitutional setting.

Prof Varga denotes that the separation of powers cannot be understood that, in the name of the rule of law, judicial bodies acquire unconstrained right to decide. The role of constitutional courts is to defend the so-called ‘normative justice’ and nothing beyond.<sup>115</sup> Accordingly the Court is “The Most Dangerous Branch.”<sup>116</sup> Because it has no limits.<sup>117</sup> Prof Varga highlights that modern constitutional

<sup>110</sup> Orbán, E. Constitutional identity in the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union. In *Hungarian Journal of Legal Studies*. 63 (2022) 144.

<sup>111</sup> Sieyès, E. J. *The Third State*. Brill, 1789.

<sup>112</sup> Schmitt, C. *Verfassungslehre*. Berlin : Duncker & Humblot, 2017, 55.

<sup>113</sup> Minkinen, P. Political constitutionalism versus political constitutional theory: Law, power, and politics. In *ICON*. 3 (2013) 560–610.

<sup>114</sup> Head of the department of administrative law at the Catholic University, Budapest : Pázmány Péter Catholic University, Budapest.

<sup>115</sup> Varga, Zs. András: From Ideal to Idol?, Budapest, Dialóg Campus, 2019, 22 – 24.

<sup>116</sup> Martin, I. *The Most Dangerous Branch*, Kingston. McGill-Queen's University Press, 2003.

<sup>117</sup> Martin specifically implies that the Canadian Supreme Court is the most dangerous branch. See MARTIN, I. *The Most Dangerous Branch*. Kingston : McGill-Queen's University Press, 2003. 7. See also: <https://jogaszvilag.hu/szakma/az-cletben-a-legtobb-dontest-nem-en-hoztam-meg/>.



democracies are heading towards an arbitrary system of rule of law and judicial supremacy under the unlimited power of (constitutional) courts.<sup>118</sup>

According to the theory of the Chief Justice, constitutional courts and their highly powerful international counterparts are essential institutions with unlimited power; whatever they decide is the only rule of law, and there is nowhere else to go from there. In contemporary legal scholarship, the concept of the rule of law serves as a magic wand for constitutional courts to justify their arbitrary decisions.<sup>119</sup>

The situation is less challenging for the Chief Justice in Hungary, because if an ordinary court decides in one way, it can be corrected by amending the law and even the Constitution in the other way.<sup>120</sup> Chief Justice concludes that giving too much power to courts is like providing ‘carte blanche,’ a blank mandate to act arbitrarily.<sup>121</sup>

Against the courts, the “counterweight cannot be solely the executive power”; however, it is a good starting point.<sup>122</sup> Eventually, only the legislative power, as the bearer of legitimacy, and the executive power, as the acting branch of the state, can serve together as a counterbalance against the courts.<sup>123</sup>

A populist topos related to the judicial independence is also revisited in the scholarship of Chief Justice Varga Zs. Accordingly, public good is the substantial anti-serum against the tyranny of the rule of law, based on “mutual respect and loyal co-operation between state organs” In this approach, the legislator or, in fact, the constitution-maker itself does not commit heresy if they change the laws or the constitution in response to a previous judicial decision.<sup>124</sup>

To reflect the practice associated with the abovementioned theory, the best example in Hungary is the annihilation of specific court decisions by a legislative act. First, in 2011, the Fidesz-majority Parliament, by an Annulment Act, declared null and void a range of judgments of the judicial branch related to a violent political protest that occurred in 2006. Parliament annulled criminal court judgments concerning convictions for vandalism and violence committed during a right-wing riot against the former democratic left-wing government.<sup>125</sup> (The riots targeted the left-wing Prime minister, demanding its resignation).

<sup>118</sup> VARGA, Zs. A. *From Ideal to Idol?* Budapest : Dialóg Campus, 2019, 8 – 10., 101 – 102.

<sup>119</sup> VARGA, Zs. A. *From Ideal to Idol?* Budapest : Dialóg Campus, 2019, 14.

<sup>120</sup> <https://jogaszvilag.hu/szakma/az-eletben-a-legtobb-dontest-nem-en-hoztam-meg/>.

<sup>121</sup> <https://jogaszvilag.hu/szakma/az-eletben-a-legtobb-dontest-nem-en-hoztam-meg/>.

<sup>122</sup> Varga, Zs. András: *Eszményből bálvány?* [From Ideal to Idol?], Budapest, Századvég, 2019, 29.

<sup>123</sup> VARGA, Zs. A. *From Ideal to Idol?* Budapest : Dialóg Campus, 2019, 29.

<sup>124</sup> VARGA, Zs. A. *From Ideal to Idol?* Budapest : Dialóg Campus, 2019, 25.

<sup>125</sup> See Hungary, Act XVI of 2011 on remedies for the convictions in connection with the riots of Autumn 2006. Remedy was granted against public officials, criminal damage, and criminal trespass, if the judgement was based exclusively on a police report or police testimony.

After the right wing takeover in Hungary in 2010, the Annulment Act was referred to the Constitutional Court for constitutional scrutiny. The politically packed Hungarian Constitutional Court found the provisions of this Act constitutional and upheld them.<sup>126</sup> Presidential pardons or amnesties were not initiated by the Fidesz led new supermajority to support the case, because, under presidential amnesty, criminal convicts continue to be stigmatized, thus a presidential pardon would have provided only an exemption from further criminal sanction but not an exempt from a criminal record.

This case serves as an example for the open denial of judicial supremacy and a denial of the principles of the rule of law.

In this constitutional drama, the Hungarian Constitutional Court was assigned the role of a non-playing character. The majority of the literature on this case has indicated that the Hungarian Constitutional Court did not simply err by upholding the Annulment Law on criminal convictions but that it also surrendered to politics over ‘law,’ which meant a clear denial of judicial supremacy.<sup>127</sup> We also argue that this was a symbolic capitulation of the rule of law in Hungary.

So, we can conclude that the pattern of the sovereignty argument (loyal cooperation between branches of government) in constitutional populism is to shift emphasis from the rule of law and separation of powers to the ‘shared responsibility’ of the administration of justice between branches of government. Then, a politically mutilated judicial body is granted a new Chief Justice with unprecedented superpowers to demonstrate how cherished judicial independence under a sovereign state is, with a fully empowered chief of the branch. (The newly appointed chief has wide competencies, including competencies over the arbitrary system of the allocation of court cases and, more generally, exercises a unilateral concentration of power over court administration to designate cases among jurisdictions and to appoint judges to the branch without adequate checks and balances).<sup>128</sup>

As early as 2011, the Venice Commission signaled that adopting a new Constitution (Fundamental Law of Hungary, FL) represents a backsliding, a significant step, which “appears to be only the beginning of a longer process of establishing a comprehensive and coherent new constitutional order. This implies adoption or amendment of numerous pieces of legislation, new institutional arrangements,

---

<sup>126</sup> See 24/2013(X.4) AB Decision.

<sup>127</sup> Bencze, M., Kovács, Á. “Mission: impossible“: alkotmánybíráskodás az alkotmányos értékek védelme nélkül. *Jogtudományi Közlöny*, 6 (2014) 273.

<sup>128</sup> See the thirty-page criticism of the Venice Commission: CD-AD(2012)001-e Opinion on Act CLXXI of 2011, adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16 – 17 March 2012).

and other related measures.”<sup>129</sup> The Venice Commission was concerned about whether the processes were based on the greatest consensus possible within Hungarian society.<sup>130</sup>

Similarly, Hungarian civil society representatives claimed in 2011<sup>131</sup> that the new Hungarian constitutional order regarding the judiciary can be identified as the centralization and “concentration of powers.”<sup>132</sup> Some scholars also noted that the “Hungarian judiciary is highly centralized, and judges are under administrative control.”<sup>133</sup>

Considering the fact that the Chief Justice of the Curia has key powers within the judiciary it goes without further explanation that when further concentration of power is granted by law to the Chief Justice – such as the right to appoint lower court judges, to directly impact the career path of judges, to delegate cases and judges between different jurisdictions, and to interfere directly with the composition of court panels – this will result in a ‘hyper power’ in the hands of (a politically appointed) head of the Branch.<sup>134</sup>

The Chief Justice of the Curia was appointed in spite of the manifest objection of the competent judicial body (NJO) to evaluate the application.

The Chief Justice was elected in 2021 after a series of legislative enactments that paved the way to making his appointment legally possible. This has been criticized by international organizations<sup>135</sup>, especially after the undue and premature termination of the mandate of the previous president of the Supreme Court, András Baka, in 2011 in the middle of his mandate.<sup>136</sup> Meanwhile a series of legislation – as noted before- changed the role and scope of the judicial branch by the initiative of the illiberal Government. (Act CLXI of 2011 on the Organization

<sup>129</sup> AD(2011)016-e, Opinion on the new constitution of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17 – 18 June 2011).

<sup>130</sup> AD(2011)019-e, European Commission for Democracy through Law, the advisory body of the Council of Europe, Venice Commission’s Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th plenary session (Venice, 17 – 18 June 2011).

<sup>131</sup> Such as the Hungarian Helsinki Committee, the Hungarian Civil Liberties Union and the Eötvös Károly Public Policy Institute.

<sup>132</sup> Joint opinion of the Eötvös Károly Policy Institute, the Hungarian Helsinki Committee and the Hungarian Civil Liberties Union on the Hungarian legislative package on justice reform. Similarly, The Venice Commission was concerned about the judicial administration being under unified control, without proper balancing of powers. See CDL-REF(2012)034-e Act CXI of 2012 and CDL-AD(2012)020-e Opinion on the Cardinal Arts.

<sup>133</sup> Bencze, M. Judicial Populism and the Weberian Judge – The Strength of Judicial Resistance Against Governmental Influence in Hungary. In *German Law Journal*. 21 (2022) 1297.

<sup>134</sup> <https://www.amnesty.hu/wp-content/uploads/2020/10/ELEMZE%CC%81S.pdf>.

<sup>135</sup> AL HUN 2/2021. Report by the UN Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers.

<sup>136</sup> Baka v Hungary App no 20261/12 (ECHR, 23 June 2016).

and Administration of the Hungary, Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges).

Czech scholar Zdeněk Kühn highlights: “[...] if we give up on the idea that the law is capable of being at least partially an autonomous phenomenon [...] capable of limiting the government and parliament relatively independently of the value preferences of the individual judges, a gate will soon be wide open for government of the current political majority which is limited by nothing and no one. From this perspective, non-liberal democracy is, in fact, merely a transient phenomenon because, sooner or later, it will no longer be a democracy at all. [...]”<sup>137</sup>

## Judicial interpretation and illiberal constitutionalism

We argue that the monopoly over the interpretation of the law in illiberal constitutionalism is vested in the Sovereign power, as we have argued in this article, in the Hungarian context, in the hands of the popular Government.

For the claim (who has a monopoly on the interpretation of the law), we argue that it is clearly indicated in Article 28 of the new Hungarian Constitution (Fundamental Law) that courts should interpret the law according to the guidance laid down in the Constitution. And the Constitution is designed and drafted with the will of the parliamentary supermajority. In this stream, the idea of an absolute sovereign representing the highest will of the people is against the idea of judicial counterbalance. (Sieyes,<sup>138</sup> Carl Schmidt)<sup>139</sup>.

So, the Hungarian Fundamental Law defines mandatory rules on the judiciary concerning how to interpret the law. This is a new limitation after 2010, since the 1989 Constitution did not enclose such rule of limitation. Additionally, the Seventh Amendment to the Fundamental Law in 2018 further circumvented the freedom of interpretation of the Judiciary by stating that in the course of legal interpretation, preambles of legal norms and their explanatory memorandums shall be primarily taken into consideration.<sup>140</sup>

---

<sup>137</sup> Kühn, Z. The Judiciary in Illiberal States In *German Law Journal*. 22 (2021) 1246.

<sup>138</sup> SIEYÈS, E. J. *The Third State*. Brill, 1789.

<sup>139</sup> SCHMITT, C. *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 2017, 55. See also: MINKKINEN, P. Political constitutionalism versus political constitutional theory: Law, power, and politics. In *JCON*. 3 (2013) 560 – 610.

<sup>140</sup> Detre, L., Orbán, E. The Main Dimensions of Constitutional Interpretation of Judicial Independence in Hungary. In *Revista de derecho constitucional europeo*. 22 (2019) 1.

We underline again that who has monopoly over the interpretation of statutes (and the interpretation of the text of the Constitution), together with those who have control over the judiciary is the highest Sovereign totalitarian-like state (like the Nazi Germany or the Communist Russia), in contrast to constitutional democracies where the concept of judicial supremacy and the separation of powers prevails.

We emphasize again that in the struggle over the monopoly of the interpretation of the law between courts and lawmakers in Hungary, but everywhere in the world the claim is the same, (often with the notion of ‘*pouvoir constituant*’), different landmarks can be detected, such as the curtailing of the power of the courts, including the constitutional court, narrowing courts’ scope of scrutiny and the introduction of new mechanisms to expand the scope of the executive power against the judicial branch. So, judicial control mechanism is weakened and restrictions are applied on freedom of constitutional and legal interpretation on the law. (For example by restricting the constitutional court’s jurisdiction by a new law).

What remains constant in this context is that the courts are gradually restricted, and their room for maneuver shrinks until they are degraded to technical player, (NPC), a *de facto* machinery.

Constitutional justice, Zdeněk Kühn emphasizes that non-liberal regimes are very skeptical of the nature of the interpretation of the law, which – in their opinion – is nothing more than pure politics concealed behind a veil of legalistic jargon.

In the current Hungarian context we claim that 1) the Fundamental Law introduced new mechanisms to curtail judicial independence with compulsory interpretation of the law, meanwhile the language of the constitution drafted remained deliberately too vague on the organization and structure of the court system. This paved the way for the Executive to shape and re-shape existing court structures. 2) the competencies of the constitutional court were narrowed and limited 3) Preliminary reference to CJEU was curtailed, visible attempts to limit preliminary reference has been made.

We refer to the under-determined language of the Fundamental Law: the lack of provision of the structure of the court system and the lack of any reference to the composition of the courts. However, the retirement age of judges is substantially over-articulated in the Constitution,<sup>141</sup> instead of putting these provisions on retirement age in the sub-constitutional level. This resulted immunity for the lawmakers against constitutional court decision and even ECHR decision declar-

<sup>141</sup> See: Article 26.2 of the FL in 2011.

ing unlawful the lowering of the retirement age of judges without prior procedure and adoption time. In Decision 33/2012 AB, the Hungarian Constitutional Court declared the provisions of the retirement age unconstitutional in a sub-constitutional level. Subsequently, Decision C-286/12 of the ECJ declared that Hungary had failed to fulfil its obligations under EU Law for establishing a general framework for equal treatment in employment for judges).

Regarding the interpretation of the law, the Hungarian Constitutional Court lost its most important competence the *erga omnes* scrutiny of laws and legislative enactments under ‘*actio popularis*’. *Actio Popularis* served until 2012 as the most important guarantee against the unlimited power of the Parliament (and the Executive). Not surprisingly, this power of the Court was curtailed first by illiberal constitutionalism. The re-shaping of the competencies of the Constitutional Court resulted in the introduction of a new power of the Court: constitutional complaint mechanism. Constitutional complaint is first and foremost targeting the constitutionality of court judgements and therefore the competing competencies of the regular courts and the Constitutional Court have resulted in the erosion of the domains of both branches (courts and the Constitutional Court) as a mutually adverse solution.<sup>142</sup>

Under the same spirit, in 2019, the Constitutional Court was granted oversight powers for complains from government bodies.<sup>143</sup> It opened the gate for Government to use constitutional complain, a tool for individual human rights advocacy, to complain against regular court decisions. This resulted that the Government could circumvent decisions they contested rather than comply to these court decisions. International organizations, including the EU criticized these new powers of the Constitutional Court empowering government bodies and the provisions were finally revoked during negotiations between the EU and Hungary in 2023.<sup>144</sup>

Concerning the interpretation of the law, another controversial provision limited the scope of preliminary reference to the EU Court. Accordingly, the Hungarian Prosecutor General was granted the right to challenge the legality of references for preliminary rulings from proceeding judges to the CJEU. The Hungarian Curia (Supreme Court), could find it illegal ‘in the interests of legality’ to refer a case to the European Court upon the request of the Prosecutor General. The CJEU ruled that such a decision by the Curia is contrary to EU law.

---

<sup>142</sup> Szente, Z., Gárdos-Orosz, F. Juridical deference or political loyalty? In Szente, Z., Gárdos-Orosz, F. (eds) *New challenges to constitutional adjudication in Europe*. New York : Routledge, 2018, 89 – 110.

<sup>143</sup> See: Hungary, Act CXXVII of 2019, Article 55, in force since 20 December 2019.

<sup>144</sup> 2023 Rule of Law Report, European Rule of Law Mechanism.

EU law prevents national supreme courts from interfering with the legality of the lower courts when referring cases directly to the CJEU.<sup>145</sup>

The Hungarian standpoint is based on a sovereignty argument, which claims that the Hungarian Curia has the final say in referring a case to the CJEU against a national judge. In the present case, the referring court, sitting as a single-judge at the Central District Court in Budapest on a criminal proceeding, *inter alia* asked:<sup>146</sup>

1. “Must Article 267 [TFEU] be interpreted as precluding a national practice whereby the court of last instance, in proceedings to harmonize the case law of the Member State, declares as unlawful a decision by which a lower court makes a request for a preliminary ruling, without altering the legal effects of the decision in question?”

“If [Question 1] is answered in the affirmative, must Article 267 [TFEU] be interpreted as meaning that the referring court must disregard contrary decisions of the higher court and positions of principle adopted in the interest of harmonizing the law?”

“If [Question 1] is answered in the negative, can the suspended criminal proceedings be continued, given that the preliminary ruling proceedings are pending?”

2. Must the principle of judicial independence, established in the second subparagraph of Article 19(1) TEU, in Article 47 of the Charter and the case law of the Court of Justice, read in the light of Article 267 TFEU, be interpreted as meaning that that principle precludes disciplinary proceedings being brought against a judge for having made a request for a preliminary ruling?”

According to Advocate General Pikamäe's opinion, the Curia reviewed the lawfulness of the initial order for reference in the light of Hungarian national law. Thus, the Curia's judgment seems to undermine the referring judge's right to refer questions to the European Court for a preliminary ruling and, therefore, infringes Article 267 TFEU.<sup>147</sup>

The freedom of interpretation for preceding judges was further restricted in Hungary in 2020 by the introduction of the so-called ‘limited precedent system.’ (Accordingly, each leading decision of the Curia (Supreme Court of Hungary) is

<sup>145</sup> CJEU, Case C-564/19 *IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi)*, ECLI:EU:C:2021:949. The Court also held that within the scope of preliminary ruling, no national judge shall be sanctioned for referring a case to the European Court by any disciplinary measure.

<sup>146</sup> See Várnay, E. Papp, M. Magyarázat az Európai Unió jogáról. Budapest : Wolters Kluwer, 2023, 371.

<sup>147</sup> Case C-564/19, ECLI:EU:C:2021:292.

legally binding on all lower courts.<sup>148</sup> Any deviation from the precedent must be justified by the lower courts, and this justification can be overruled by the higher courts.<sup>149</sup> This also resulted in a greater concentration of power in the hands of the Chief Justice of the Curia, an appointee who was nominated only after a series of statutory amendments paved his way for eligibility criteria.

## Concluding remarks

Judicial supremacy as part of the rule of law, which is an inherent part of the DNA of European constitutionalism, has suffered substantial damage due to recent constitutional developments under illiberal constitutionalism in Hungary, (to a large extent in Poland and in other countries, such as Slovakia in East-Central Europe).<sup>150</sup> This concept denies the supremacy of the separation of powers as a core value of Europe, its people, and its ideas. This has devastating effect on judicial independence and accountability. We argued in this article that the pre-condition for judicial independence is the integrity of the judicial branch which is protected by the separation of powers doctrine.

The pattern is the same, Eurosceptic nation-states first declare a withdrawal from the mainstream understanding of the supremacy of law, using the argument that in a transnational level the courts are ruling instead of the ‘people’ governing.

Within the national state, the power of the court is curtailed and then a new head of the Branch is appointed to the mutilated courts, creating an unprecedented concentration of powers in the hands of a political appointee.

All these changes are challenging. As Armin von Bogdandy put it, Europe is at high risk today. Much is at stake. However, the constitutional European project is not yet lost.<sup>151</sup> Fingers are crossed and eyes are on Hungary.

---

<sup>148</sup> See Article 185 of Act CXXVII of 2019 that modifies Act CLXI of 2011 on the Organization and Administration of Courts: leading decisions published in the official gazette of the Curia are binding. Analyses: Hungarian Helsinki Committee, New law threatens judicial independence in Hungary – Again (Hungarian Helsinki Committee 2020).

<sup>149</sup> See Szente, Z. Hungary. In Alen, A., Haljan, D. *International Encyclopaedia of Laws: Constitutional Law*. Budapest : Wolters Kluwer, 2022, 209 – 210.

<sup>150</sup> See KOSAŘ, D., BAROŠ, J., DUFEK, P. The Twin Challenges to Separation of Powers in Central Europe: Technocratic Governance and Populism. In *European Constitutional Law Review*. 15:3 (2019) 429 – 430.

<sup>151</sup> Von Bogdandy, Armin: A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law: The Importance of Red Lines Defending Checks and Balances in EU Member States. In Von Bogdandy, Armin et al. (eds): *Defending Checks and Balances in EU Member States*. Berlin, Springer, 2021, 399.



## Bibliography

1. 2022 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary.
2. 2023 Rule of Law Report, European Rule of Law Mechanism.
3. 24/2013(X.4) AB Decision.
4. Act XVI of 2011 on remedies for the convictions in connection with the riots of Autumn 2006.
5. AD(2011)016-e, Opinion on the new constitution of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17 – 18 June 2011).
6. AD(2011)019-e, European Commission for Democracy through Law, the advisory body of the Council of Europe, Venice Commission’s Opinion on the new constitution of Hungary adopted by the Venice Commission at its 87th plenary session (Venice, 17 – 18 June 2011).
7. AL HUN 2/2021. Report by the UN Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers.
8. Albertazzi, Daniele – McDonnell, Duncan: *Populists in Power*, Routledge, 2015.
9. Amnesty International: *Nem vész el, csak átalakul – A kormány tovább korlátozza a bíróságok függetlenségét*, 2020. <https://www.amnesty.hu/wp-content/uploads/2020/10/ELEMZE%CC%81S.pdf>.
10. Article 185 of Act CXXVII of 2019.
11. *Baka v Hungary* App no 20261/12 (ECHR, 23 June 20 2016).
12. Balkin, Jack M. Constitutional Crisis and Constitutional Rot. In Graber, M., A., Levinson, S., Tushnet, M. (eds) *Constitutional Democracy in Crisis?* Oxford : Oxford University Press, 2018.
13. BARBER, N. W. *The Principles of Constitutionalism*. Oxford : Oxford University Press, 2018.
14. BÁRD, P., CHRONOWSKI, N., FLECK, Z. Use, misuse and abuse of constitutional identity in Europe. In TUSHNET, M. KOCHENOV, D. (eds.) *Research Handbook on the Politics of Constitutional Law*. Cheltenham : Edward Elgar, 2023.
15. Belov, M. (ed.) *Populist Constitutionalism and Illiberal Democracies: Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality*. Cambridge : Intersentia, 2021.
16. BENCZE, M. KOVÁCS, Á. “Mission: impossible”: alkotmánybíráskodás az alkotmányos értékek védelme nélkül. *Jogtudományi Közlöny*, 6 (2014).

17. BENCZE, M. A magyar bírósági rendszer rezilienciája 2012 és 2021 között. In GÁRDOS-OROSZ, F. (eds.) *A Magyar Jogrendszer rezilienciája 2010 – 2020*. Budapest : ORAC Kiadó Kft.
18. BENCZE, M. Judicial Populism and the Weberian Judge – The Strength of Judicial Resistance Against Governmental Influence in Hungary. In *German Law Journal*. 21 (2022).
19. BICKEL, A. M. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. New Haven : Yale University Press, 1986.
20. Blokker, P. Constitutional Reform in Europe and Recourse to the People. In Contiades, X., Fotiadou, A. (eds) *Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution*. New York : Routledge, 2016.
21. BLOKKER, P. EU Democratic Oversight and Domestic Deviation from the Rule of Law: Sociological Reflections. In CLOSA, C., KOCHENOV, D. (eds.) *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge : Cambridge University Press, 2016.
22. BLOKKER, P. Populism as a Constitutional Project. In *ICON*. 17 (2019).
23. BLOKKER, P. Populist Counter-Constitutionalism, Conservatism, and Legal Fundamentalism. In *European Constitutional Law Review*. 15 (2019).
24. BOZÓKI, A., HEGEDŰS, D. An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union. In *Democratization*. 25 (2018).
25. BURGORGUE-LARSEN, L. The Constitutional Dialogue in Europe: A “political dialogue”. In *European Journal of Current Legal Studies*. 15 (2021).
26. BUSTOS, G. R. Judicial Independence in European Constitutional Law. In *European Constitutional Law Review*. 18 (2022).
27. Case C-564/19 IS (Illégalité de l’ordonnance de renvoi), ECLI:EU:C:2021:949.
28. CD-AD(2012)001-e Opinion on Act CLXXI of 2011, adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16 – 17 March 2012).
29. CDL-REF(2012)034-e Act CXI of 2012 and CDL-AD(2012)020-e Opinion on the Cardinal Arts.
30. CORRIAS, L. Populism in a Constitutional Key: Constituent Power, Popular Sovereignty and Constitutional Identity. In *European Constitutional Law Review*. 12 (2016).
31. DETRE, L., ORBÁN, E. The Main Dimensions of Constitutional Interpretation of Judicial Independence in Hungary. In *Revista de derecho constitucional europeo*. 22 (2019).
32. DOBROTKA-MAYER, A. Interjú Varga Zs. Andrással, a Kúria elnökével’. In *Fontes Iuris*. 7 (2021).

33. Drinóczi, T., Bień-Kacała, A. Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland. In *German Law Journal*. 20 (2019).
34. DRINÓCZI, T. Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach. In *German Law Journal*. 21 (2020).
35. FARAGUNA, P. Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword? In *German Law Journal*. 18 (2017).
36. GÁRDOS-OROSZ, F. The reference to constitutional traditions in populist constitutionalism – The case of Hungary. In *Hungarian Journal of Legal Studies*. 61 (2020).
37. Helsinkifigyelő, Egy bírónő meghurcolása, avagy fenyegetés minden magyar bírónak. <https://helsinkifigyelo.444.hu/2021/07/06/egy-birono-meghurcolasa-avagy-fenyegetes-minden-magyar-bironak>.
38. Hungarian Helsinki Committee, New law threatens judicial independence in Hungary – Again (Hungarian Helsinki Committee 2020).
39. Hungarian Spectrum, Viktor Orbán's speech at the XXV Bálványos Free Summer University and Youth Camp, July 26, 2014, Băile Tuşnad (Tusnádfürdő). <http://hungarianspectrum.wordpress.com/2014/07/31/viktor-orbans-speech-at-the-xxv-balvanyos-free-summer-university-and-youth-camp-july-26-2014-baile-tusnad-tusnadfurdo>.
40. Hungary, Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary.
41. Hungary, Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges.
42. Hungary, Act CXXVII of 2019, Article 55.
43. JACOBSON, G. J. Constitutional Identity. Cambridge : Harvard University Press, 2010.
44. Joint opinion of the Eötvös Károly Policy Institute, the Hungarian Helsinki Committee and the Hungarian Civil Liberties Union on the Hungarian legislative package on justice reform.
45. KALYVAS, A. Popular Sovereignty, Democracy, and the Constituent Power. In *Constellations* 12 (2005).
46. KIS, János: Introduction: From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law. In: TÓTH, Gábor Attila: Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law. Budapest, Central European University Press, 2012.
47. KOSAŘ, D., BAROŠ, J. DUFEK, P. The Twin Challenges to Separation of Powers in Central Europe: Technocratic Governance and Populism. In *European Constitutional Law Review*. 15:3 (2019) 459.
48. KÜHN, Z. The Judiciary in Illiberal States. In *German Law Journal*. 22 (2021).

49. KYMLICKA, W. *Multicultural Citizenship*. Oxford : Oxford University Press, 1995.
50. LOUGHLIN, M. The concept of constituent power. In *European Journal of Political Theory*. 12 (2013).
51. Magyar Helsinki Bizottság, A módosított bírósági törvények kritikája. [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB-TASZ-EKINT\\_Modos%C3%ADtott\\_birosagi\\_torvenyek\\_kritikaja\\_201209.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB-TASZ-EKINT_Modos%C3%ADtott_birosagi_torvenyek_kritikaja_201209.pdf).
52. Magyar Helsinki Bizottság, Assessment of the Amended Hungarian Laws on the Judiciary. [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-HCLU-EKINT\\_Assessment\\_of\\_the\\_Amended\\_Hungarian\\_Laws\\_on\\_the\\_Judiciary\\_092012.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-HCLU-EKINT_Assessment_of_the_Amended_Hungarian_Laws_on_the_Judiciary_092012.pdf).
53. Magyar Helsinki Bizottság, Újabb bírósági botrány: nincs hatékony jogorvoslati lehetőség kirúgott bíróknak. <https://helsinki.hu/ujabb-birosagi-botranynincs-hatekony-jogorvoslati-lehetoseg-kirugott-biroknak/>.
54. Mandiner: Védi vagy kiüresíti a bírói függetlenséget az EU Bírósága? <https://mandiner.hu/kulfold/2020/04/vedi-vagy-kiuresiti-a-biroi-fuggetlenseget-az-eu-birosaga>.
55. MARTIN, I. *The Most Dangerous Branch*. Kingston : McGill-Queen's University Press, 2003.
56. MINKKINEN, P. Political constitutionalism versus political constitutional theory: Law, power, and politics. In *ICON*. 3 (2013).
57. Möllers, Christoph: Pouvoir Constituant-Constitution-Constitutionalisation. In von Bogdandy, Armin, B., Jürgen (eds.) *Principles of European Constitutional Law*. Hart, 2009.
58. ORBÁN, E. Constitutional identity in the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union. In *Hungarian Journal of Legal Studies*. 63 (2022).
59. Pap, A. Who Are 'We, the People?' Biases and Preferences in the Hungarian Fundamental Law. In Csehi, Z., Schanda, B., Sonnevend, P. (eds.) *Viva vox iuris civilis: Studies in the honor of László Sólyom on the occasion of his 70th birthday*. Budapest : Szent István Society, 2015.
60. POLZIN, M. Constitutional identity, unconstitutional amendments and the idea of constituent power: The development of the doctrine of constitutional identity in German constitutional law. In *ICON*. 14 (2016).
61. PRIME MINISTER VIKTOR ORBÁN'S speech on the 176th anniversary of the 1848 – 49 revolution and the fight for liberty (15 March 2024).
62. ROSENFELD, M. Constitutional identity. In ROSENFELD, M., SAJÓ, A. (eds.) *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford : Oxford Handbooks Online, 2012.

63. ROSENFELD, M. The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture, and Community. In SAJÓ, A. UITZ, R. (eds.). *Constitutional Topography: Values and Constitutions*. New York : Routledge, 2010; JACOBSON, G. J. *Constitutional Identity*. Cambridge : Harvard University Press, 2010.
64. SAJÓ, A., *Ruling By Cheating, Governance in Illiberal Democracy*. Cambridge : Cambridge University Press.
65. SAJÓ, A. Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism. In Central European University Press, 6 (1999).
66. SCHEPPELE, K. L. Autocratic Legalism. In *University of Chicago Law Review*. 85 (2018).
67. SCHEPPELE, K L. The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism. In *German Law Journal*. 20 (2019).
68. SCHMITT, C. *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 2017.
69. SIEYÈS, E. J. *The Third State*. Brill, 1789.
70. SIMON, D. L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l'Union européenne. In BOURGORGUE-LARSEN, L. (ed.) *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*. Pedonne, 2011.
71. SZÁVULY, A. Az életben a legtöbb döntést nem én hoztam meg. <https://jogaszvilag.hu/szakma/az-életben-a-legtobb-dontest-nem-en-hoztam-meg/>.
72. SZENTE, Z., GÁRDOS-OROSZ, F. Juridical deference or political loyalty? In SZENTE, Z., GÁRDOS-OROSZ, F. (eds.) *New challenges to constitutional adjudication in Europe*. New York : Routledge, 2018.
73. SZENTE, Z. Hungary. In ALEN, A., HALJAN, D. *International Encyclopedia of Laws: Constitutional Law*. Budapest : Wolters Kluwer, 2022.
74. SZENTE, Z. Populism and populist constitutionalism. In GÁRDOS-OROSZ, F., SZENTE, Z. *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond*. New York : Routledge, 2021.
75. SZENTE, Z. The myth of populist constitutionalism in Hungary and Poland: Populist or authoritarian constitutionalism? In *Icon*. 21 (2023).
76. TUSHNET, M. Authoritarian Constitutionalism. In *Cornell Law Review*. 100 (2015).
77. UITZ, R. Can You Tell When an Illiberal Democracy Is in the Making?'. In *Icon*. 13 (2015).
78. VARGA, Zs. A. *Eszményből bálvány? [From Ideal to Idol?]*. Budapest : Századvég, 2019, 29.
79. VARGA, Zs. A. *From Ideal to Idol?*. Budapest : Dialóg Campus, 2019, 22 – 24.

80. VÁRNAY, E., PAPP, M. *Magyarázat az Európai Unió jogáról*. Budapest : Wolters Kluwer, 2023, 371.
81. Várnay, E. The Hungarian sword of constitutional identity. In *Hungarian Journal of Legal Studies*. 2 (2022).
82. VON BOGDANDY, A., SCHILL, S. Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag. In *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 4 (2010).
83. VON BOGDANDY, A. A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law: The Importance of Red Lines Defending Checks and Balances in EU Member States. In VON BOGDANDY, A. et al. (eds.) *Defending Checks and Balances in EU Member States*. Berlin : Springer, 2021, 399.
84. VON BOGDANDY, A. The European constitution and European identity: Text and subtext of the Treaty establishing a Constitution for Europe. In: *ICON*, 2 – 3 (2005).

#### **Contact data**

Nora Ban-Forgacs Ph.D. Research fellow,

ban-forgacs.nora@tk.hu

Institute for Legal Studies, Hungarian Research Network (Hun-Ren). Associate Professor, Milton Friedman University, Budapest

# JEDEN KROK VPRED, DVA KROKY VZAD: LIMIT VEREJNÝCH VÝDAVKOV V KONTEXTE EURÓPSKEHO PRÁVA<sup>152</sup>

## ONE STEP FORWARD, TWO STEPS BACK: THE PUBLIC EXPENDITURE CEILING IN THE CONTEXT OF EU LAW

*Marián Giba, Vincent Bujňák<sup>153</sup>*

**Abstrakt:** Národná rada Slovenskej republiky schválila koncom roku 2011 ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Jeho súčasťou sa stal aj limit verejných výdavkov, ktorý bol označený za najvhodnejšie pravidlo pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia štátu a prijateľnej zadlženosti. Podrobnosti o postupe pri určení výdavkových limitov mal stanoviť zákon. Príspevok v tejto súvislosti analyzuje spôsob, akým sa zákonodarca s ústavným príkazom vysporiadal v priebehu rokov 2012 až 2024 s odkazom na právo Európskej únie a možnosti reakcie Ústavného súdu ako kľúčového ochrancu ústavných pravidiel rozpočtovej zodpovednosti.

**Kľúčové slová:** rozpočtová zodpovednosť, dlhodobá udržateľnosť, verejné financie, limit verejných výdavkov, rozpočtová transparentnosť

**Abstract:** At the end of 2011, the National Council of the Slovak Republic approved the Constitutional Act on Fiscal Responsibility. This act included one specific provision about public expenditure ceiling, which was characterized as the most appropriate rule for ensuring the long-term sustainability of the state's economy and an acceptable level of indebtedness. The details of the procedure for setting expenditure limits were to be specified by an ordinary statute. In this context, the paper analyses how the legislator dealt with the constitutional command in the course of 2012-2024, with reference to the law of the

---

<sup>152</sup> Príspevok je čiastkovým výstupom v rámci riešenia grantu Limity európskej integrácie v slovenskom ústavnom poriadku, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, výskumu, vývoja a mládeže Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0091/23).

<sup>153</sup> Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva. Obaja autori spolupracujú s Radou pre rozpočtovú zodpovednosť pri riešení praktických ústavnoprávnych otázok spojených s finančnou ústavou.

European Union and the possibilities for the response of the Constitutional Court, acting as a key guardian of the constitutional fiscal responsibility rules.

**Key words:** fiscal responsibility, long-term sustainability, public finances, public expenditure ceiling, fiscal transparency

## Úvod

Slovenská republika je členským štátom Európskej únie už dve desaťročia. Samotnému vstupu predchádzali dva kľúčové ústavnoprávne míľniky, ktoré v ústavnoprávnom vývoji po roku 1992 nemajú obdobu. Tým prvým sa stala tzv. veľká novela Ústavy, uskutočnená ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. Uvedenou novelou sa, okrem iného, vytvorili ústavné predpoklady na vstup štátu do Európskej únie.<sup>154</sup> Druhým míľnikom bolo dosiaľ jediné referendum s platným výsledkom, ktoré dosiahlo ústavou požadované kvórum účasti nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov aj vďaka účasti odporcov členstva.<sup>155</sup> Možno preto konštatovať, že vôľa zástupcov občanov a občanov samotných bola totožná. Súčasne platí prezumpcia, že parlament aj občania vnímali, že vstup do Európskej únie znamená zároveň dodržiavanie pravidiel stanovených v jej primárnom a sekundárnom práve, a tiež v rozhodovacej činnosti súdneho dvora. Už v roku 2003 bolo známe, že tvorba a kvalita únijnej legislatívy podstatne ovplyvňuje národnú tvorbu práva.<sup>156</sup> Odborné publikácie v tejto súvislosti často odkazujú na výrok bývalého predsedu Európskej komisie (1985 – 1995) Jacquesa Delorsa, ktorý v roku 1988 pred Európskym parlamentom vyslovil, že „za 10 rokov bude mať 80 % legislatívy týkajúcej sa hospodárstva, možno tiež daní a sociálnych

---

<sup>154</sup> Pozri OROSZ, L., KRESÁK, P. Príprava a schvaľovanie tzv. veľkej novely ústavy problémy a úskalia (poznámky navrhovateľov). In BUJŇÁK, V. (ed.) *30 rokov Ústavy Slovenskej republiky: skúsenosti a perspektívy v dobrom aj v zlom počasí*. Zborník príspevkov sekcie ústavného práva medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2022. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022, s. 30.

<sup>155</sup> Celkový počet oprávnených občanov zapísaných v zoznamoch na hlasovanie v referende v roku 2003 bol 4 174 097. Celkový počet oprávnených občanov, ktorí na otázku v referende odpovedali „áno“, bol 2 012 870, teda 48,22 % z celkového počtu oprávnených voličov. Ústavou predpísané kvórum na platnosť výsledku tak pomohlo dosiahnuť aj 135 031 voličov, ktorí na otázku v referende odpovedali „nie“. Pozri čl. II z rozhodnutia predsedu Národnej rady č. 175/2003 Z. z. o vyhlásení návrhu prijatého v referende konanom 16. a 17. mája 2003.

<sup>156</sup> Pozri HODÁS, M. Dopady normotvorby Európskej únie na normotvorbu členského štátu Európskej únie z hľadiska legislatívnej techniky a normotvorných procesov. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018, s. 8.



vecí, základ v úijnom práve“.<sup>157</sup> Hoci tento výrok bol neskôr skreslený až do podoby mýtu („80 % všetkej zákonodarnej činnosti národných parlamentov spočíva v jednoduchej transpozícii európskych pravidiel“),<sup>158</sup> niet pochyb o tom, že celkový objem legislatívy majúcej základ v európskom práve je v praxi významný.<sup>159</sup> Kým štandardne bude európske právo pôsobiť na národného normotvorcu tak, že je mu povinný určitú regulovanú oblasť prispôbiť, zriedkavým je využívanie európskeho práva na zníženie už existujúceho štandardu ochrany, ktorý bol národným právom poskytovaný predtým, pričom ochranu regulovanej oblasti vyzdvihuje samotné európske právo. Takouto oblasťou sa v slovenských podmienkach stala ochrana rozpočtovej zodpovednosti, započatá v roku 2011.

Cieľom tohto príspevku je podrobiť kritickej analýze najnovší vývoj právnej úpravy rozpočtovej zodpovednosti, pomenovať jej podstatné nedostatky, a to aj z pohľadu ústavnosti vrátane úvah o možných dôsledkoch a riešeniach smerom do budúcnosti.

## Vytvorenie prvého piliera finančnej ústavy

Základné rysy ochrany rozpočtovej zodpovednosti boli súčasťou európskeho práva už v roku 2004, teda v čase rozšírenia Európskej únie o desať nových členských štátov. Podľa čl. 104 ods. 1 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva bolo povinnosťou členských štátov vyhýbať sa nadmernému štátnemu deficitu. Ustanovenie čl. 104 ods. 2 zase ukladalo Komisii povinnosť sledovať vývoj rozpočtovej situácie a výšku štátneho dlhu v členských štátoch s cieľom odhaliť hrubé chyby. Jednou z príloh zmluvy bol Protokol o postupe pri nadmernom deficite, pričom ešte v roku 1997 bol schválený Pakt stability a rastu. Jeho pôvod spočíva v rezolúcii Európskej rady zo 17. júna 1997, z ktorej sa zrodili dve nariadenia, a to tzv. preventívna a korekčná vetva (nariadenie Rady č. 1466/97 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii, a nariadenie Rady č. 1467/97 o urýchlňovaní a objasňovaní

<sup>157</sup> BROUARD, S., COSTA, O., KÖNIG, T. (eds) *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delor's Myth in Nine Countries*. London : Springer, 2011, s. 3 a 4.

<sup>158</sup> Tamže.

<sup>159</sup> Napríklad podľa údajov zozbieraných R. Zbiralom v roku 2015 sa dopad práva Európskej únie na právny poriadok Slovenskej republiky pohybuje cca v rozsahu 35 %. ZBÍRAL, R. Kvantitatívny rozbor europeizácie slovenského práva. In *Justičná Revue*. č. 8 – 9, 2015, s. 1029. S týmto prameňom sme sa oboznámili vďaka HODÁS, M. *Dopady normotvorby Európskej únie na normotvorbu členského štátu Európskej únie z hľadiska legislatívnej techniky a normotvorných procesov*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018, s. 8.

vykonania postupu pri nadmernom schodku), neskôr novelizovaných nariadením Rady č. 1055/2005 a č. 1056/2005.<sup>160</sup> Lisabonská zmluva, ktorou Slovensko v režime čl. 7 ods. 2 Ústavy prenieslo na Európsku úniu výkon časti svojich právomocí s platnosťou od 1. decembra 2008<sup>161</sup> nahradila pôvodný čl. 104 novým čl. 126 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, pričom v zmysle čl. 1 Protokolu č. 12 o postupe pri nadmernom deficite boli referenčné hodnoty uvedené v čl. 126 nastavené ako (i) 3 % pre pomer plánovaného alebo skutočného štátneho deficitu k hrubému domácomu produktu v trhových cenách, a (ii) 60 % pre pomer štátneho dlhu k hrubému domácomu produktu v trhových cenách.

Pre Slovensko sa o niekoľko rokov neskôr stala záväznou ďalšia relevantná medzinárodná zmluva, majúca tentokrát charakter tzv. prezidentskej podľa čl. 7 ods. 4 Ústavy: bola ňou Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii (od 1. februára 2013).<sup>162</sup> Na základe jej časti III., nazvanej fiškálny kompakt, vyplynula Slovensku povinnosť implementovať pravidlo o vývoji štrukturálneho salda a strednodobom rozpočtovom ciele (pravidlo o vyrovnanom rozpočte) do národnej legislatívy prostredníctvom trvalých, záväzných ustanovení, optimálne ústavného charakteru, a to do jedného roka od nadobudnutia platnosti zmluvy.<sup>163</sup>

Je pozoruhodné, že Národná rada pristúpila k prijatiu ústavných pravidiel rozpočtovej zodpovednosti vo výraznom predstihu. Stalo sa tak 8. decembra 2011, keď parlament schválil ústavný zákon hlasmi 146 poslancov zo 147 prítomných, ktorý bol následne publikovaný pod č. 493/2011 Z. z. Keďže Národná rada vyslovila súhlas so Zmluvou o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii 18. decembra 2012, možno konštatovať, že schválenie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti nebolo iba akýmsi splnením príkazu vyplývajúceho z medzinárodného záväzku Slovenska, ale iniciatívnym krokom národného parlamentu, na ktorom bol nevídaný konsenzus naprieč politickým spektrom. Takéto chápanie je prítomné tiež v sprievodných dokumentoch k podávanému návrhu ústavného zákona. Vo štvrtej časti doložky zlučiteľnosti s názvom „Záväzky Slovenskej republiky vo vzťahu k Európskej únii“ je opakovane uvádzané „bezpredmetné“.<sup>164</sup> Samozrejme, informácie uvádzané predkladateľmi nemožno považovať za záväzný výklad, no rozhodujúcou je skutočnosť, že v čase prijímania

<sup>160</sup> HINAREJOS, A. *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*. Oxford : Oxford University Press, 2015, s. 7 a 8.

<sup>161</sup> Pozri oznámenie ministerstva zahraničných vecí č. 486/2009 Z. z.

<sup>162</sup> Pozri oznámenie ministerstva zahraničných vecí č. 18/2013 Z. z.

<sup>163</sup> Rada pre rozpočtovú zodpovednosť: Metodika hodnotenia pravidla o vyrovnanom rozpočte (materiál z 9. decembra 2019), s. 7.

<sup>164</sup> Pozri sprievodné dokumenty k parlamentnej tlači 556 (V. volebné obdobie).

ústavného zákona neexistoval medzinárodný záväzok vyžadujúci prijatie takejto ústavnej úpravy so všetkými nástrojmi, ktoré národný normotvorca zvolil.

Jedným z týchto nástrojov sa stal limit verejných výdavkov, explicitne spomenutý v schválenej ústavnej úprave dvakrát: v nadpise čl. 7 (ukazovateľ dlhodobej udržateľnosti a limit verejných výdavkov), a tiež v odseku 3 tohto článku: „*Postup pri určení limitu verejných výdavkov ustanoví zákon.*“ Zmysel a účel tohto nástroja objasnil ústavodarca v osobitnej časti dôvodovej správy: „*Zavedenie výdavkových limitov je v slovenskej ekonomike najvhodnejším fiškálnym pravidlom pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky a prijateľnej zadlženosti. Výdavkové stropy ponúkajú veľmi jasný a transparentný pohľad na dodržiavanie pravidiel a ich výhodou je, že ich vyhodnotenie je možné relatívne účinne zabezpečiť Radou pre rozpočtovú zodpovednosť.*“ Filozofia limitu verejných výdavkov vychádza z potreby zodpovedania troch otázok: ako ďaleko je štát od udržateľnosti (GAP – rozdiel medzi aktuálnou a želanou úrovňou štrukturálneho deficitu), koľko z toho vláda plánuje zmazať a či vláda limit spĺňa alebo nie.<sup>165</sup> Vysvetlené inak a zjednodušene, kým tzv. dlhová brzda (teda pravidlá o limite dlhu verejnej správy) predstavuje kladivo v prípade problémov, limit verejných výdavkov má byť skrutkovačom, ktorý zabráni tomu, aby problémy vôbec vznikli.<sup>166</sup>

## Vytvorenie druhého piliera finančnej ústavy

Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. nadobudol z väčšej časti účinnosť 1. marca 2012. Počas takmer desiatich rokov od tohto dátumu sa vyhol väčšej pozornosti právnej vedy aj Ústavného súdu, a to predovšetkým preto, lebo nikto z aktívne legitimovaných subjektov ho nepovažoval za referenčnú normu v konkrétnych konaniach o súlade právnych predpisov.<sup>167</sup> Z tohto obdobia je tak najvýznamnejšie konštatovanie Ústavného súdu s charakterom *obiter dictum*, že má „*primeraný rešpekt k základnému cieľu sledovanému ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z.*

<sup>165</sup> HORVÁTH, M., ÓDOR, E. *Dobrá Rada nad zlato? Inštitúcie pre zodpovednú a transparentnú fiškálnu politiku na Slovensku*. Diskusná štúdia Národnej banky Slovenska, december 2009, s. 27.

<sup>166</sup> ÓDOR, E. V prospech budúcich generácií. Dostupné na: <<https://www.odor.sk/svk/ekonomia/161/v-prosperch-buducich-generacii>>.

<sup>167</sup> V jedinom type konania, ktoré Ústavný súd začína ex offio (konanie o súlade uznesenia Národnej rady o zrušení amnestie alebo individuálnej milosti v zmysle čl. 129a Ústavy) je jeho eventálne použitie prakticky vylúčené.

*o rozpočtovej zodpovednosti, ktorým je dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti finančného hospodárenia Slovenskej republiky*“.<sup>168</sup>

Počiatkový bod pre väčší záujem aj zo strany aktívne legitimovaných subjektov predstavuje 1. január 2021, keď nadobudla účinnosť väčšina novelizačných bodov z ústavného zákona č. 422/2020 Z. z. Jedným z nich bol tiež čl. 55a Ústavy, doplnený do navrhovaného ústavného zákona v druhom čítaní. Podľa tejto ústavnej normy chráni štát dlhodobú udržateľnosť svojho hospodárenia, zakladajúceho sa na transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov. Na podporu uvedených cieľov upravuje ústavný zákon pravidlá rozpočtovej zodpovednosti, pravidlá rozpočtovej transparentnosti a pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Doplnenie čl. 55a do navrhovaného ústavného zákona bolo zdôvodnené, okrem iného, aj tým, že štát, ktorého hospodárenie nie je dlhodobou udržateľné, nebude môcť v budúcnosti riadne zabezpečiť predovšetkým ochranu tých základných práv, ktoré sú od verejných financií závislé, t. j. v prvom rade sociálnych práv.<sup>169</sup>

Trvalo len necelé dva roky od nadobudnutia účinnosti čl. 55a, kým bol Ústavným súdom na podklade návrhu aktívne legitimovaného subjektu použitý v konaní o súlade právnych predpisov, a to ako referenčná norma, ktorej odporovali viaceré časti zákona č. 232/2022 Z. z. Stalo sa tak v náleze z 13. decembra 2022, sp. zn. PL. ÚS 13/2022. Tento nálež sa tiež stal prelomovým preto, lebo nesúlad viacerých častí citovaného zákona bol vyslovený aj s čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. Z pohľadu vynútiteľnosti dodržiavania jednotlivých častí finančnej ústavy možno za najpodstatnejšie označiť pripomenutie Ústavného súdu, že Ústava nie je dokumentom obsahujúcim normatívne irelevantné proklamácie, ktorých význam je určený až ďalšou zákonodarcovou činnosťou, ale je skutočným súborom priamo aplikovateľných noriem, princípov a hodnôt, ktoré majú svoj konkrétny normatívny dopad. Toto dávnejšie formulované konštatovanie<sup>170</sup> súd vztiahol aj na ústavné normy tvoriace finančnú ústavu.<sup>171</sup>

---

<sup>168</sup> Nálež z 25. novembra 2015, sp. zn. PL. ÚS 27/2015.

<sup>169</sup> Pozri odôvodnenie pozmeňujúceho a doplnujúceho návrhu k parlamentnej tlači 270 (VIII. volebné obdobie). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=488513>>.

<sup>170</sup> Nálež zo 4. decembra 2007, sp. zn. PL. ÚS 12/01.

<sup>171</sup> 158. až 160. bod z odôvodnenia nálezu.

## Ústavnoprávna charakteristika limitu verejných výdavkov

Napriek stručnosti ústavného textu možno vo vzťahu k skúmanému inštitútu vyvodiť niekoľko podstatných záverov. Tým prvým je nadviazanie na uvedené konštatovanie Ústavného súdu z nálezu, sp. zn. PL. ÚS 13/2022. Tak, ako ani čl. 55a Ústavy a čl. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. nemajú charakter normatívne irelevantnej proklamácie, ani význam limitu verejných výdavkov nie je určený výlučne až ďalšou zákonodarcovou činnosťou. Z jeho systematického zaradenia, zmyslu a účelu, a napokon aj z názvu vyplýva, že jeho podstatou je ochrana alebo obmedzenie verejných výdavkov, prípadne ich strop alebo kvóta. Inými slovami, ak je niečo limitom, potom limit ako bariéru alebo líniu vo všeobecnosti nemožno prekročiť. Pokiaľ je úlohou limitu ochraňovať alebo obmedzovať verejné výdavky, potom za jeho imanentnú vlastnosť treba považovať ústavnoprávnu záväznosť. Nerešpektovanie limitu tak nemôže vyvolávať iba dôsledky v rovine politickej zodpovednosti, ale potenciálne môže byť jeho nerešpektovanie späté s ústavnoprávnu sankciou, napríklad v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy. Takéto chápanie ústavného inštitútu, založené na jeho zmysle a účele, nie je ničím neobvyklým. Ako príklad môže poslúžiť otázka právnej záväznosti platne prijatého výsledku referenda. Hoci Ústava sa o tom explicitne nezmieňuje, Ústavný súd po aplikovaní systematického výkladu jednoznačne konštatoval jeho priamu záväznosť v náleze, sp. zn. PL. ÚS 7/2021.

Zo stručného ústavného textu možno vyvodiť aj ďalšie požiadavky kladené na zákonodarcu. Kým Ústava v čl. 58 ods. 1 druhej vete uvádza, že štátny rozpočet sa prijíma zákonom, znenie čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. je zreteľne odlišné. Zákonodarca má zákonom ustanoviť postup pri určení limitu verejných výdavkov, nie samotný limit. Táto odlišnosť nie je zanedbateľná, a jej dôležitosť je vhodné demonštrovať na čl. 20 ods. 4 Ústavy. Ten uvádza, že vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné po splnení štyroch podmienok, pričom jednou z nich je, že vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je uskutočňované na základe zákona. Už prvý komentár k Ústave obsahoval jasné stanovisko právnej doktríny, že vyvlastnenie priamo zo zákona nie je prípustné,<sup>172</sup> v zhode s nálezom Ústavného súdu z 3. apríla 1996, sp. zn. PL. ÚS 38/95: „*K tomuto zásahu však nie je oprávnená Národná rada zákonom (...)*“. Zákonodarca takto nie je bezo zmeny čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. oprávnený ani k stanoveniu limitu na konkrétny rok

<sup>172</sup> Čič, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin : Vydavateľstvo Matice slovenskej, 1997, s. 125.

alebo obdobie priamo zákonom. Ním schválený zákon musí ustanoviť postup, ktorý bude rešpektovať podstatu limitu verejných výdavkov ako ústavného inštitútu.

Stručné znenie ústavného textu z prvého piliera finančnej ústavy je napokon nevyhnutné vnímať v kontexte jej druhého piliera, teda čl. 55a Ústavy. Na ochranu princípu dlhodobej udržateľnosti hospodárenia štátu sú povolané všetky ústavné orgány, osobitne však Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Tá je čl. 3 ods. 1 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. zriadená ako nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia štátu a hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti. Jej postavenie možno do určitej miery pripodobniť k verejnému ochrancovi práv. Oba ústavné orgány spája myšlienka *soft powers*, teda absencia rozhodovacích a prítomnosť hodnotiacich a eventuálne návrhových oprávnení. Pokiaľ má byť limit verejných výdavkov najvhodnejším fiškálnym pravidlom pre zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia štátu, potom je ťažké si predstaviť, že by bol zákonodarca oprávnený z úplne celého procesu tvorby a implementovania limitu absolútne vynechať ten ústavný orgán, ktorý má stáť pri ochrane dlhodobej udržateľnosti hospodárenia v prvej línii. Takéto chápanie ústavného postavenia Rady pre rozpočtovú zodpovednosť plne korešponduje so 161. bodom z odôvodnenia nálezu, sp. zn. PL. ÚS 13/2022: „ústavný súd v zásade nie je povolaný na to, aby sám vyhodnocoval odborné otázky udržateľnosti hospodárenia a transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov (...) Táto úloha prislúcha okrem iného aj Rade pre rozpočtovú zodpovednosť, ktorá bola Ústavou a ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti práve na tento účel zriadená. Ak má byť táto jej úloha nielen formálna, ale aj prakticky naplniteľná, je potrebné, aby Rada pre rozpočtovú zodpovednosť mohla zo svojej nezávislej a odbornej pozície do diskusie o otázkach s reálnym dopadom na dlhodobú udržateľnosť hospodárenia aspoň v minimálnej miere zasiahnuť.“

## Naplnenie ústavného imperatívu v aplikačnej praxi

Splnomocnenie zákonodarcu, podľa ktorého má upraviť určitú oblasť na podústavnej úrovni, v sebe nesie riziko pasivity, prípadne neúplnosti. Týmto rizikám sa nevyhla ani zákonná úprava limitu verejných výdavkov, pričom v tejto súvislosti možno časovú os rozdeliť do štyroch rôznych období.

Prvé obdobie začalo 1. marca 2012, keď nadobudol účinnosť, okrem iného, aj čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. Až do 31. decembra 2013 sa zákonná úprava o postupe pri určení limitu verejných výdavkov

nezmieňovala. Druhé obdobie bolo poznamenané nadobudnutím účinnosti zákona č. 436/2013 Z. z., a to 1. januára 2014. Uvedeným zákonom bol novelizovaný aj zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorý limit verejných výdavkov upravoval v § 30a ods. 2. Podstatu tejto zákonnej úpravy možno zhrnúť tak, že limit verejných výdavkov navrhovalo vláde ministerstvo financií v rámci korekčného mechanizmu pri zákonom ustanovených okolnostiach. Limitom sa rozumela maximálna výška celkových časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy. Rozhodnutie o korekčnom mechanizme, a teda aj o limite verejných výdavkov bolo na úvahe vlády. Zákonná úprava explicitne pripúšťala možnosť, že vláda o uplatnení korekčného mechanizmu rozhodne negatívne. V takom prípade postačovalo Národnej rade zaslať písomné zdôvodnenie tohto rozhodnutia. Jediná úloha Rady pre rozpočtovú zodpovednosť spočívala v tom, že pred rozhodnutím vlády návrh ministerstva financií posudzovala. Povedané inak, zapnutie limitu verejných výdavkov bolo iba vecou úvahy vlády. Zákonná úprava neustanovovala postup pre výpočet limitu a rovnako ani dôsledky jeho prípadného prekročenia. Autori tohto článku hodnotili vtedajší právny stav tak, že blanketa vyjadrená v čl. 7 ods. 3 naplnená nebola.<sup>173</sup> Uvedený protiústavný stav pretrvával až do 31. marca 2022.

V poradí tretie obdobie možno datovať od 1. apríla 2022, keď nadobudla účinnosť novelizácia, uskutočnená zákonom č. 101/2022. Pôvodne sa uvažovalo nad novelizáciou samotného ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. formou vládneho návrhu, ten však bol po schválení v prvom čítaní počas celého VIII. volebného obdobia Národnej rady opakovane presúvaný na ďalšiu schôdzu, a napokon sa o ňom už vôbec nehlasovalo.<sup>174</sup> Sfunkčnenie limitu verejných výdavkov bolo záväzkom, ku ktorému sa vláda prihlásila v Pláne obnovy a odolnosti.<sup>175</sup> Jadrom novej zákonnej úpravy sa stal § 30aa zákona č. 523/2004 Z. z. Jeho podstata spočívala v tom, že limit verejných výdavkov sa mal určovať na každý rozpočtový rok príslušného volebného obdobia Národnej rady. Limit vypočítavala Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, vychádzajúc zo zákonom stanovených podmienok

<sup>173</sup> GIBA, M., BUJŇÁK, V. Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. In *Justičná Revue*. 72, 2020, č. 10, s. 1128 a 1129.

<sup>174</sup> Pozri parlamentnú tlač 265. Jedným z dôvodov neschválenia vládneho návrhu bola požiadavka konkrétnej politickej strany, aby sa súčasťou daného ústavného zákona stala aj tzv. daňová brzda. Tá by sa napríklad prejavovala limitom pre daňovo-odvodové príjmy voči HDP. S návrhom vyjadril nesúhlas aj predseda Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, napríklad z dôvodu pravicevej ideologizácie ústavného zákona (daňový strop = veľkosť štátu). Pozri prezentáciu „Zdravé a dlhodobodržateľné verejné financie. Novela ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Prezentácia pre diskusný seminár Národnej banky Slovenska, 9. marec 2021, s. 52. Dostupné na: <[https://www.rz.sk/wp-content/uploads/2021/10/Dlhova\\_brzda\\_prezentacia\\_NBS.pdf](https://www.rz.sk/wp-content/uploads/2021/10/Dlhova_brzda_prezentacia_NBS.pdf)>.

<sup>175</sup> Pozri uznesenie vlády č. 221 z 28. apríla 2021 a komponent č. 18 „Zdravé verejné financie“. Dostupný na: <<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/25932/1>>.

a predovšetkým z metodiky dohodnutej s ministerstvom financií. Samotný limit schvaľovala Národná rada. Zákonná úprava ustanovovala aj proces jeho aktualizácie, na ktorého konci malo byť jeho schválenie dvoma parlamentnými výborami: výboru pre oblasť financií a rozpočtu, a výboru pre oblasť hospodárskych záležitostí. Pre účely tohto príspevku nie je nevyhnutné spomenúť každú časť z mimoriadne rozsiahleho § 30aa, no pozornosť musí byť venovaná dvom špecifickým častiam. Zákonná úprava explicitne formulovala právnu záväznosť platného limitu verejných výdavkov. Robila tak v § 30aa ods. 8 [„*Limit verejných výdavkov na nasledujúce štyri roky schvaľuje Národná rada uznesením, ktoré je všeobecne záväzné a zverejňuje sa v Zbierke zákonov.*“] a § 30aa ods. 20 [„*Aktualizovaný limit verejných výdavkov (...) rada predkladá na rokovanie výboru Národnej rady pre oblasť financií a rozpočtu a výboru Národnej rady pre oblasť hospodárskych záležitostí, ktoré ho schvaľujú uznesením, ktoré je všeobecne záväzné a zverejňuje sa v Zbierke zákonov.*“].

Právna záväznosť sa ďalej prejavovala v troch ďalších pravidlách legislatívneho procesu. Ustanovenie § 30aa ods. 8 obmedzovalo v období uplatňovania opatrení podľa ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. poslancov pri predkladaní pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Právo ich predložiť predstavuje zákonné, nie ústavné oprávnenie poslancov, a tradičnou formou jeho obmedzenia je požiadavka, že na ich podávanie na schôdzi Národnej rady sa vyžaduje súhlas aspoň 15 poslancov.<sup>176</sup> Nové obmedzenie sa týkalo ich predkladania len cez rokovanie výboru Národnej rady, ak bolo dôsledkom pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu prekročenie limitu verejných výdavkov. Znamenalo to, že poslanec nemohol takýto návrh predložiť v pléne, čo by v praxi viedlo k vytvoreniu väčšieho časového priestoru na jeho vyhodnotenie. Zvyšné dve pravidlá zaväzovali v legislatívnom procese vládu, ktorá má v zmysle čl. 119 písm. e) Ústavy monopol na podávanie návrhov štátneho rozpočtu. Povinnosťou vlády bolo zosúladiť návrh rozpočtu verejnej správy s platným limitom verejných výdavkov. Pokiaľ vláda takýto návrh predložila, nápravu bolo možné uskutočniť cez schválenie pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu, ktorým by sa predložený vlády návrh s platným limitom verejných výdavkov zosúladiť. Platí pritom, že o samotnom návrhu zákona o štátnom rozpočte sa rokuje v druhom a treťom čítaní, a tento návrh nesmie obsahovať zmeny, doplnenia alebo zrušenia iných zákonov.<sup>177</sup> Povinnosťou vlády v situácii, keď ňou predložený návrh nebol zosúladený s platným limitom verejných výdavkov, malo byť jeho späťvzatie a opätovné predloženie v riadnej podobe do 30 dní. Toto pravidlo malo charakter *lex specialis* oproti všeobecnej úprave, keď späťvzatie spôsobovalo neprípustnosť

<sup>176</sup> Ustanovenie § 82 ods. 2 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady.

<sup>177</sup> Ustanovenie § 87 ods. 2 a 3 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady.



zaradenia nového návrhu v tej istej veci do programu schôdze Národnej rady v období nasledujúcich šiestich mesiacov.<sup>178</sup> Rokovací poriadok ale súčasne v § 95 dlhodobo uvádza, že navrhovateľ zákona môže v treťom čítaní svoj návrh vziať späť len so súhlasom Národnej rady. To malo za následok, že vláda by musela pozorne sledovať priebeh druhého čítania, aby akt spät'vzatia vykonala ešte pred postúpením návrhu do tretieho čítania.

Druhou pozoruhodnou a špecifickou časťou novelizovanej úpravy sa stali jej prechodné ustanovenia, zakotvené v § 37m. Limit verejných výdavkov sa mal prvýkrát uplatniť v rozpočtovom procese verejnej správy v roku 2022 pre rozpočet verejnej správy na roky 2023 až 2025. Počas VIII. volebného obdobia sa mal limit určiť na roky 2023 až 2025, no zákonodarca, okrem iného, zbavil schvaľovacie uznesenie Národnej rady vlastnosti všeobecnej záväznosti. Tri spomínané osobitné pravidlá v legislatívnom procese ostali nedotknuté. Limit verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 preto Národná rada schvaľovala obyčajným uznesením, bez jeho publikovania v Zbierke zákonov. Účelovosť prechodných ustanovení bola podčiarknutá záverečným odsekem v § 37m, podľa ktorého sa prípadné nedodržanie limitu verejných výdavkov na roky 2023 a 2024 nemalo považovať za porušenie povinností podľa zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Postup zákonodarcu možno na jednej strane hodnotiť pozitívne, lebo s účinnosťou od 1. apríla 2022 bol konečne naplnený imperatív čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. v podobe konkrétnych a záväzných pravidiel pri určení limitu verejných výdavkov. Zvolené pravidlá zaväzovali v legislatívnom procese nielen poslancov, ale aj vládu. Ak by boli tieto záväzné pravidlá v legislatívnom procese ignorované, poslanci alebo vláda by sa vystavovali riziku vyslovenia neústavnosti schváleného zákona v konaní o súlade právnych predpisov. Keď totiž Ústavný súd uviedol, že pre deklaráciu neústavnosti napadnutého zákona je potrebné, aby nezákonný postup Národnej rady pri zákonodarnom procese zasiahol ústavný princíp, jedným z ním použitých príkladov bol tiež princíp dlhodobej udržateľnosti hospodárenia štátu.<sup>179</sup> Na druhej strane je po preskúmaní § 37m zákona č. 523/2004 Z. z. očividné, že Národná rada sa snažila o otupenie záväznosti prijatých pravidiel v VIII. volebnom období, hoci finančná ústava podobne *ad hoc* účelové výnimky nepozná.

Napriek jednoznačne stanovenému postupu bol limit verejných výdavkov v VIII. volebnom období prvýkrát schválený priamo zákonom. Stalo sa tak 22.

<sup>178</sup> Výnimku z tohto všeobecného pravidla predstavuje v zmysle § 96 ods. 4 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady situácia, keď parlament na návrh svojho predsedu rozhodol o opätovnom zaradení nového návrhu v tej istej veci do programu schôdze.

<sup>179</sup> Pozri 28. bod z odôvodnenia nálezu z 8. novembra 2023, sp. zn. PL. ÚS 18/2022.

decembra 2022, čo bol deň, kedy súbežne nastali tri udalosti dotýkajúce sa rozpočtovej zodpovednosti. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť doručila Národnej rade limit verejných výdavkov, ktorý bol určený podľa zákonom ustanovených pravidiel: (i) na rok 2023 sumou 41 321 154 940 eur, (ii) na rok 2024 sumou 44 309 099 762 eur, a (iii) na rok 2025 sumou 45 621 482 931 eur. Namiesto bezodkladného hlasovania o limite verejných výdavkov parlament najprv v skrátrenom legislatívnom konaní schválil vytvorenie dodatočnej výnimky z uplatňovania neexistujúceho limitu verejných výdavkov (§ 30aa ods. 22 zákona č. 523/2004 Z. z.). Výnimka bola založená na práve Európskej únie: ak došlo k aktivácii všeobecnej únikovej doložky podľa už spomenutých nariadení Rady č. 1466/97 (o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii), a č. 1467/97 (o urýchlňovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku), potom boli povinnosti vlády pri zosúladňovaní rozpočtu verejnej správy s limitom verejných výdavkov v rámci legislatívneho procesu vypnuté. Limit verejných výdavkov mal byť súčasťou rozpočtu verejnej správy až od roku deaktivácie všeobecnej únikovej doložky. Povinnosti vlády v zmysle schváleného § 30aa ods. 22 už nemali presah do legislatívneho procesu v takej podobe a kvalite, ako to ustanovoval § 30aa ods. 8.

Schválenie vytvorenia dodatočnej výnimky v skrátrenom legislatívnom konaní bolo odôvodňované tým, že „zosúladenie už predloženého rozpočtu verejnej správy na rokovanie Národnej rady s platným limitom verejných výdavkov, ak by bol schválený Národnou radou po predložení rozpočtu verejnej správy, môže spôsobiť problematické financovanie podpory domácností a podnikateľských subjektov v čase energetickej krízy. Zároveň sa návrhom zabezpečuje splnenie míľnika Plánu obnovy a odolnosti, aby sa tak zamedzilo vzniku značných hospodárskych škôd.“<sup>180</sup> Keďže dodatočná výnimka vypínala záväznosť *pro futuro* schváleného limitu verejných výdavkov, nie je zrejmé, ako sa ňou zabezpečovalo splnenie míľnika Plánu obnovy a odolnosti, ktorý mal byť postavený na sfunkčnení limitu ako ústavného inštitútu.

Po schválení vytvorenia tejto dodatočnej výnimky bol počas druhého čítania k návrhu zákona o štátnom rozpočte schválený poslancami návrh, vkladajúci priamo do zákona pre rok 2023 identický limit verejných výdavkov, ako vypočítala Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (41 321 154 940 eur). Tento limit bol v § 7 zákona č. 526/2022 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2023 ustanovený do schválenia limitu verejných výdavkov. Riadne predložený limit verejných výdavkov (t. j. podľa všeobecných pravidiel určených na vykonanie čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z.) sa na rok 2023 nemal uplatniť, ak by bol rovný alebo vyšší než limit vytvorený v § 7 zákona č. 526/2022 Z. z. Naopak,

<sup>180</sup> Pozri parlamentnú tlač 1337 (VIII. volebné obdobie).

prísnejší limit vypočítaný a predložený Radou pre rozpočtovú zodpovednosť sa mal stať predmetom hlasovania, pričom jeho uplatnenie by záviselo od schválenia Národnou radou.

Na prvý pohľad sa môže javiť, že hoci postup Národnej rady nekorešpondoval so všeobecnými pravidlami tvorby limitu verejných výdavkov, vo výsledku sa nestala žiadna ujma, lebo limit vypočítaný a predložený Radou pre rozpočtovú zodpovednosť na rok 2023 bol identický s právnou normou vytvorenou prostredníctvom poslaneckého pozmeňujúceho návrhu. Problémom je, že sa tým vytvoril nevhodný vzor pre proces do budúcnosť, keď nebude záležať na limite vypočítanom podľa ustanovených pravidiel, ale výsledný limit bude stanovený ako číslo, na ktorom sa *ad hoc* zhodne parlamentná väčšina, ktorá ho vloží do zákona.

O limite verejných výdavkov na roky 2023 až 2025, vypočítanom a predloženom Radou pre rozpočtovú zodpovednosť 22. decembra 2022, hlasovala Národná rada napokon až 1. februára 2023. Tento limit bol schválený v nezmenenej podobe. Uznesenie Národnej rady č. 1964 je pozoruhodné aj preto, že popri limitoch na uvedené roky obsahuje daný právny akt aj tzv. recitály, známe predovšetkým z práva Európskej únie, a odkaz na oba piliere finančnej ústavy. Zákonodarca tiež osobitne zdôraznil potrebu súladu zákona o štátnom rozpočte na rok 2023 nielen s čl. 55a Ústavy, ale aj s čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z.<sup>181</sup>

Tretie časové obdobie možno ukončiť 31. júlom 2024. Tento deň bol posledným dňom účinnosti všeobecných pravidiel pre určovanie limitu verejných výdavkov, prijatých prostredníctvom zákona č. 101/2022 Z. z. Prvé trhliny tohto zákona vznikli počas výkladového sporu medzi Radou pre rozpočtovú zodpovednosť a ministerstvom financií ohľadom právnej záväznosti uznesenia Národnej rady č. 1964 po uplynutí VIII. volebného obdobia. Ministerstvo financií zaujalo právny názor, že z dôvodu znenia § 37m ods. 4 zákona č. 523/2004 Z. z. stratili uplynutím VIII. volebného obdobia limity verejných výdavkov na roky 2024 a 2025 platnosť.<sup>182</sup> Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, naopak, argumentovala, že stratu platnosti nestanovuje žiadna časť zákonnej úpravy: „(...) toto tvrdenie nedáva zmysel (...) ani v kontexte skutočnosti, že VIII. volebné obdobie muselo uplynúť najneskôr vo februári 2024. Zákonodarca si toho musel byť vedomý, keď do § 37m ods. 4 prvej vety zákona č. 523/2004 Z. z. uviedol, že v VIII. volebnom období Národnej rady sa limit verejných výdavkov určuje na roky 2023 až 2025. Národná rada následne uznesením č. 1964 z 1. februára 2023 schválila limit verejných výdavkov na rok 2025 sumou 45 621 482 931 eur.“<sup>183</sup>

<sup>181</sup> Porovnaj dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=524851>>.

<sup>182</sup> Dostupné na: <<https://www.mfsr.sk/files/archiv/83/Hlavna-kniha.pdf>>.

<sup>183</sup> Pozri stanovisko k právnej záväznosti limitu verejných výdavkov na roky 2023 až 2025 z 11. decembra 2023. Dostupné na: <<https://www.rz.sk/stanovisko-k-pravnej-zavaznosti-limitu>>

Pri schvaľovaní zákona č. 534/2023 Z. z. už v IX. volebnom období uprednostnila Národná rada výklad ministerstva financií. Limit verejných výdavkov, vypočítaný a predložený Národnej rade 15. decembra 2023, nebol schválený 27. februára 2024.<sup>184</sup> Parlament, naopak, v máji 2024 schválil zákon č. 118/2024 Z. z., významný z troch rôznych hľadísk. Zákonodarca sa inšpiroval legislatívnym postupom pri § 7 zákona č. 526/2022 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2023 a do prechodného ustanovenia v zákone č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy (§ 37p) vložil *ad hoc* limit verejných výdavkov na rok 2024 vo výške 57 717 010 807 eur. Limit na tento rok, vypočítaný a predložený Radou pre rozpočtovú zodpovednosť, dosahoval 47 073 384 943 eur. V oboch prípadoch (§ 7 zákona č. 526/2022 Z. z. a § 37p ods. 1 zákona č. 523/2004 Z. z.) došlo k určeniu limitu priamo zákonom, a nie na základe postupu ustanoveného zákonnou úpravou.

Druhým významným hľadiskom je úplné vypustenie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť z procesu výpočtu a predkladania limitu, ako aj absencia záväzných častí zákonnej úpravy, dotýkajúcej sa legislatívneho procesu. Procesnú časť možno zhrnúť tak, že limit verejných výdavkov vypočítava ministerstvo financií, jeho návrh schvaľuje vláda a o tomto návrhu rozhoduje Národná rada (nové znenie § 30aa ods. 2 zákona č. 523/2004 Z. z.). Podstatnou výhradou, ktorú voči takejto schéme možno vzniesť, je vypustenie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť z procesu vypočítavania limitu verejných výdavkov. Na jednej strane je pravda, že čl. 7 ods. 3 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti výslovne nehovorí, že rada má byť v procese účastná. Na strane druhej však z celkového vyznenia čl. 7, ako aj z celej koncepcie finančnej ústavy je zrejmé, že zapojenie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť do procesu tvorby limitu verejných výdavkov patrí medzi tie samozrejmosti, ktoré ani normotvorca nepovažoval za nevyhnutné písať explicitne do ústavnej úpravy.

Rovnako nemožno prehliadať, že s účinnosťou od 1. apríla 2022 bol zákonom zavedený veľmi podrobný proces tvorby limitu verejných výdavkov, ktorý spolu s reálnymi sankciami a mechanizmami mal potenciál naplniť zmysel tohto limitu za predpokladu dobromyseľného aplikačného prístupu. Dá sa povedať, že touto podrobnou zákonnou úpravou sa dosiahli výrazné kroky na ceste k vyššiemu štandardu ochrany ústavnej hodnoty rozpočtovej zodpovednosti. A práve v tejto súvislosti možno urobiť dôležitú poznámku ohľadom ústavnosti novej zákonnej úpravy, ktorá s účinnosťou od 1. augusta 2024 tento proces nahradila prakticky voľnou úvahou vlády a ministerstva financií: Ústavný súd svojho času podal výklad čl. 93 ods. Ústavy, podľa ktorého „*predmetom referenda nemôžu*

---

tu-verejnych-vydavkov-na-roky-2023-az-2025/>.

<sup>184</sup> Pozri parlamentnú tlač 118 (IX. volebné obdobie).

byť základné práva a slobody“<sup>185</sup>. Konštatoval, že nemôžu byť predmetom referenda len vtedy, ak by referendum viedlo k zníženiu dosiahnutého štandardu ochrany základných práv.<sup>185</sup> Analogicky k tomu možno formulovať úvahu, že už raz dosiahnutý štandard ochrany rozpočtovej zodpovednosti nemožno znižovať, možno ho len zvyšovať. Na tomto základe by sa dal namietnuť nesúlad nového znenia § 30aa zákona č. 523/2004 Z. z. s finančnou ústavou. Nejde tu len o porušenie finančnej ústavy *stricto sensu*. Pripomenúť možno dôvod, ktorý viedol ústavodarcu k zavedeniu článku 55a do Ústavy: existuje vzťah medzi rozpočtovou zodpovednosťou a kvalitou ochrany základných práv, najmä práv sociálnej povahy, keďže tie sú typické tým, že ich naplnenie je viazané na konkrétne plnenia z verejných finančných prostriedkov. Podstatný regres v oblasti dosiahnutej úrovne rozpočtovej zodpovednosti vo svojom dôsledku znamená regres v oblasti štandardu ochrany základných práv, čo je podľa Ústavného súdu neprípustné.<sup>186</sup>

Napokon posledným dôležitým hľadiskom je zachovanie výnimky z uplatňovania limitu verejných výdavkov cez aktiváciu únikovej doložky, tentokrát zakotvanej v čl. 25 nového nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1263 z 29. apríla 2024 o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade (zrušujúcom nariadenie č. 1466/97).

## Testovanie zákonnej úpravy limitu verejných výdavkov

Na rozdiel od prvých dvadsaťjeden mesiacov po nadobudnutí účinnosti čl. 7 ods. 3 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z., postup pri určení limitu verejných výdavkov je v súčasnosti v zákonnej úprave prítomný (najmä cez § 30aa zákona č. 523/2004 Z. z.). Možno však pripomenúť, že ani vykonávacía úprava nemusí byť úplne mimo kontroly Ústavného súdu. Je známe, že Ústavný súd rozlišuje medzi legislatívnym opomenutím a legislatívnou nečinnosťou: *„Legislatívna nečinnosť znamená, že daná oblasť spoločenských vzťahov je zákonodarcom vedomo ponechaná úplne mimo právnu reguláciu. (...) Legislatívne opomenutie je naopak stavom, keď zákonodarcia pozitívne upravujú určitú oblasť spoločenských*

<sup>185</sup> Nález z 28. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 24/2014.

<sup>186</sup> Nejdeme formulovať predpoklady, akú šancu by mal tento argument v konaní pred Ústavným súdom. Pravdou však je, že presne v tomto duchu bol namietnutý skupinou poslancov v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 9/2024, kde ide o prieskum ústavnosti čl. II zákona č. 175/2024 a ním zavedených zmien v oblasti právnej úpravy Národného inštitútu pre hodnotu a technológie v zdravotníctve. Dňa 11. septembra 2024 prijal Ústavný súd tento návrh na ďalšie konanie v celom rozsahu, čo znamená, že sa v merite veci vyjadrí aj k argumentu o nemožnosti znižovania dosiahnutého štandardu rozpočtovej zodpovednosti.

vzťahov opomenul niektoré významné prvky tejto právnej úpravy. Zákonodarca teda pri legislatívnom opomenutí reguluje určitú oblasť nekompletne či fragmentárne, opomínajúc právny komponent, ktorý je želateľný z hľadiska integrity daného inštitútu, resp. ústavnosti.<sup>187</sup> V právnej doktríne zase možno nájsť členenie legislatívneho opomenutia na absolútne a relatívne. Absolútne opomenutie existuje v prípade, že chýba akékoľvek ustanovenie určené na vykonanie ústavnej normy. Relatívne opomenutie nastáva pri úprave, ktorá je z pohľadu ústavného príkazu čiastková, nekompletná alebo nefunkčná.<sup>188</sup> Nejednotnú judikatúru vo veciach možnosti nápravy legislatívneho opomenutia a legislatívnej nečinnosti v konaní o súlade právnych predpisov zjednotil Ústavný súd naposledy v odôvodnení uznesenia zo 17. apríla 2024, sp. zn. PL. ÚS 5/2024. Podľa Ústavného súdu je možné, aby v tomto type konania preskúmal nedostatok právnej úpravy vo forme legislatívneho opomenutia s výsledkom derogačného nálezu, pokiaľ nezistí možnosť ústavne konformného výkladu. Výnimočne pripustil možnosť úspešného napadnutia aj pri legislatívnej nečinnosti, napríklad ak by nebol rešpektovaný ústavný príkaz na prijatie obsahovo vymedzenej podústavnej úpravy zaväzujúcej štát oproti občanom, resp. verejnému záujmu.<sup>189</sup>

Súčasnú znenie postupu pri určení limitu verejných výdavkov by mohlo byť v konaní o súlade právnych predpisov testované kritériom úplnosti, t. j. či obsahuje všetky právne komponenty želateľné z hľadiska jeho integrity ako ústavného inštitútu. V § 30aa zákona č. 523/2004 Z. z. totiž chýbajú záväzné časti s presahom do legislatívneho procesu. Poslancom dnes explicitne nič nebráni v podávaní takých pozmeňujúcich a dopĺňujúcich návrhov, ktoré by platný limit verejných výdavkov prekračovali. Výsledný produkt legislatívnej činnosti by následne mohol byť chránený argumentom *lex specialis derogat legi generali*, prípadne *lex posterior derogat legi priori*, lebo schválený zákon by mal rovnakú právnu silu ako zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Suma limitu verejných výdavkov nie je určená s dostatočným časovým predstihom v súlade s princípom transparentnosti vynakladania verejných prostriedkov podľa čl. 55a Ústavy. Napokon samotný limit môže byť úplne vypnutý v dôsledku rozhodnutia prijatého na úrovni práva Európskej únie.

Procesným problémom je začatie konania o súlade vykonávacej zákonnej úpravy s jednotlivými časťami finančnej ústavy. Zo siedmich aktívne legitimovaných subjektov je podanie návrhu vo väčšine prípadov vylúčené, resp. ťažko predstaviteľné. Pri vláde je to tak z dôvodu základnej logiky ústavného systému:

<sup>187</sup> Nález z 11. marca 2009, sp. zn. PL. ÚS 23/05.

<sup>188</sup> BREWER - CARÍAS, A. R. *Constitutional Courts as Positive Legislators. A Comparative Study*. New York : Cambridge University Press, 2011, s. 125 a 126.

<sup>189</sup> Bod 46. z odôvodnenia uznesenia zo 17. apríla 2024, sp. zn. PL. ÚS 5/2024.

ak disponuje dôverou parlamentu a podporou parlamentnej väčšiny, potom nevyhovujúcu zákonnú úpravu nebude napádať, ale navrhne a presadí jej zmenu. Tým, že funkčný limit verejných výdavkov by mohol zásadne obmedzovať akúkoľvek vládu pri plnení programu, je iniciatíva z tejto strany nepravdepodobná. Návrhové oprávnenie všeobecného súdu, predsedu Súdnej rady či verejného ochrancu práv je zase obmedzené podmienkami pre jeho uplatnenie (použitie zákonnej úpravy v prejednávacom prípade, veci týkajúce sa výkonu súdnictva či prítomnosť prvkú ohrozenia základných práv a slobôd). Zvyšné aktívne legítimované subjekty zase môžu celý problém pokladať iba za akúsi nuansu medzi zainteresovanými ústavnými orgánmi, čo nie je nepochopiteľné, berúc do úvahy zložitosť celkovej problematiky finančnej ústavy. *De constitutione ferenda* sa preto otvára otázka rozšírenia čl. 130 ods. 1 Ústavy o nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia štátu a hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti, so zúžením návrhového oprávnenia na veci týkajúce sa iba uplatňovania týchto pravidiel.

## Záver

Ustavná norma obsahujúca imperatív prijatia postupu pri určení limitu verejných výdavkov v zákonnej úprave je súčasťou finančnej ústavy už viac než dvadsať rokov. Empirické údaje však dokazujú, že limit verejných výdavkov dosiaľ nikdy nefungoval v efektívnej podobe a v súlade s jeho poslaním hlavného nástroja na zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Kým na začiatku nebola prítomná žiadna vykonávacia úprava, v neskoršom období bolo prijatie limitu vecou politickej úvahy vykonavej moci bez prvkov záväznosti. A hoci zákonodarca v roku 2022 urobil krok vpred a vykonávaciu úpravu sfunkčnil, neskôr ju v praxi ignoroval stanovením limitu na konkrétny rok priamo zákonom a jej reálne uplatnenie sa s odkazom na právo Európskej únie rozhodol odložiť na nové volebné obdobie. Zákonodarca v novom volebnom období na tieto pokusy o neuplatnenie limitu verejných výdavkov nadviazal: do novej zákonnej úpravy opätovne vložil výnimku založenú na práve Európskej únie a limit na rok 2024 určil priamo zákonom. Formálne zachoval existenciu procesu, akým sa má do budúca určovať limit verejných výdavkov, no tento proces zásadne zmenil oproti predchádzajúcemu stavu, ponechal ho plne v rukách exekutívy a celkom z neho eliminoval Radu pre rozpočtovú zodpovednosť.

Pri prísnom pohľade by sa dalo aj pochybovať o ústavnosti novej zákonnej úpravy limitu verejných výdavkov. Najmä je však namieste pochybnosť o reálnej vôli slovenských vlád a ich parlamentných väčšín dodržiavať finančnú ústavu

vi praktickom živote. Pred takmer poldruha desaťročím bol prijímaný ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, pričom spôsob vypracovania jeho návrhu, priebeh legislatívneho procesu a široká zhoda na jeho obsahu mohli aj skeptikovi dávať svetielko nádeje na zodpovednejšie nakladanie s verejnými financiami do budúcnosti. Keď po „desaťročí ticha“ pribudol článok 55a Ústavy a vzápätí aj jeho praktické uplatnenie v konaní pred Ústavným súdom, svetielko začalo opäť blikať. Prístup aktérov slovenskej politiky k finančnej ústave však predbežne dáva skôr za pravdu pesimizmu Pavla Holländera, ktorý v roku 2013 konštatoval: „Rovnako ako ústava sama osebe, bez pripravenosti verejnosti, zvlášť elit, rešpektovať hodnotové základy, na ktorých je vybudovaná, nie je schopná garantovať slobodu, ani ústavná úprava obmedzenia štátneho dlhu bez ďalšieho nezaručí sledované účely – stabilný verejný rámec fungovania trhovej ekonomiky. Z toho však neplynie, že by sme nemali diskutovať o konštitucionalistických hmotnoprávných i procedurálnych nástrojoch smerujúcich k týmto cieľom. Ich ústavná fixácia má preto skôr význam symbolický, môže sa stať kontrolovateľným meradlom, orientáciou pre voliča, verejnú mienku. Finančná ústava (dlhová brzda), ako je v súčasnosti zavádzaná v Európe, však plne zapadá do rámca súmraku moderného štátu.“<sup>190</sup>

Na úplný záver nejdeme ponúkať optimizmus ani pesimizmus. Ponúkame úvahu, o ktorej sme dosť silno presvedčení: po vývoji a v stave, v akom sa právna úprava nachádza, ďalší osud finančnej ústavy Slovenska dnes nie je natoľko v rukách politickej moci, je v rukách iného aktéra – Ústavného súdu. Práve od neho teraz v rozhodujúcej miere závisí, či sa ústavná hodnota rozpočtovej zodpovednosti a celá finančná ústava stane plnohodnotnou „brzdou“ rozpočtovej nezodpovednosti, alebo zostane prevažne len tichým svedkom súmraku moderného štátu.

## Zoznam použitej literatúry

1. BREWER - CARIÁS, A. R. *Constitutional Courts as Positive Legislators. A Comparative Study*. New York : Cambridge University Press, 2011, 933 s. ISBN 978-1-107-01165-6.
2. BROUARD, S., COSTA, O., KÖNIG, T. (eds) *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delor's Myth in Nine Countries*. London : Springer, 2011, 252 s.

---

<sup>190</sup> HOLLÄNDER, P. Finanční ústava aneb defenzivní konstitucionalismus současné doby. In ŠÍMÍČEK, V. (ed.) *Finanční ústava*. Brno : Masarykova univerzita, 2013, s. 46.



3. ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin : Vydavateľstvo Matice slovenskej, 1997, 598 s.
4. GIBA, M., BUJŇÁK, V. Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. In *Justičná Revue*. 72, 2020, č. 10, s. 1107 – 1142.
5. HINAREJOS, A. *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*. Oxford : Oxford University Press, 2015, 240 s. ISBN 978-0198714958.
6. HODÁS, M. *Dopady normotvorby Európskej únie na normotvorbu členského štátu Európskej únie z hľadiska legislatívnej techniky a normotvorných procesov*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018, 237 s.
7. HOLLÄNDER, P. Finanční ústava aneb defenzivní konstitucionalismus současné doby. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) *Finanční ústava*. Brno : Masarykova univerzita, 2013, s. 39 – 52.
8. HORVÁTH, M., ÓDOR, L. *Dobrá Rada nad zlato? Inštitúcie pre zodpovednú a transparentnú fiškálnu politiku na Slovensku*. Diskusná štúdia Národnej banky Slovenska, december 2009, s. 3 – 41.
9. OROSZ, L., KRESÁK, P. Príprava a schvaľovanie tzv. veľkej novely ústavy problémy a úskalia (poznámky navrhovateľov). In BUJŇÁK, V. (ed.) *30 rokov Ústavy Slovenskej republiky: skúsenosti a perspektívy v dobrom aj v zlom počasí. Zborník príspevkov sekcie ústavného práva medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2022*. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022, 222 s.
10. ZBÍRAL, R. Kvantitatívny rozbor europeizácie slovenského práva. In *Justičná Revue*. č. 8 – 9, 2015, s. 1014 – 1031.

### **Kontaktné údaje**

prof. JUDr. Marián Giba, PhD.

Mgr. Vincent Bujňák, PhD.

marian.giba@flaw.uniba.sk, vincent.bujnak@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Katedra ústavného práva

Šafárikovo námestie č. 6

810 00 Bratislava, Slovenská republika

# ZMENY ÚSTAVY VO SVETLE PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE<sup>191</sup>

## AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION IN THE LIGHT OF EUROPEAN UNION LAW

*Miroslav Čellár<sup>192</sup>*

**Abstrakt:** Posledná zmena Ústavy Slovenskej republiky realizovaná prijatím ústavného zákona č. 241/2023 Z. z. rozšírila katalóg základných ľudských práv a slobôd v Slovenskej republike o „právo na hotovosť“. Autor v príspevku približuje proces a okolnosti prijímania poslednej novely ústavy a venuje sa možnému konfliktu prijatej novely s právom Európskej únie. V januári 2024 Európska centrálna banka zverejnila k novele ústavy svoje stanovisko a vyzvala Slovenskú republiku na nápravu. Autor v závere prezentuje úvahy a možné riešenia vzniknutej situácie.

**Kľúčové slová:** ústava, zmena ústavy, právo na hotovosť, výlučné právomoci Európskej únie

**Abstract:** The last amendment to the Constitution of the Slovak Republic implemented by the adoption of Constitutional Act No. 241/2023 Coll. expanded the catalogue of fundamental human rights and freedoms in the Slovak Republic to include the "right to cash". In the paper, the author presents the process and circumstances of the adoption of the last amendment to the Constitution and discusses the possible conflict of the adopted amendment with the law of the European Union. In January 2024, the European Central Bank published its opinion on the amendment to the Constitution and called on the Slovak Republic to remedy the situation. The author concludes by presenting considerations and possible solutions to the situation.

**Key words:** constitution, constitutional amendment, right to cash, exclusive competences of the European Union

---

<sup>191</sup> Tento príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0091/23 – Limity európskej integrácie v slovenskom ústavnom poriadku.

<sup>192</sup> Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.

## Úvod

Ústava Slovenskej republiky oslávila v roku 2024 tridsiate druhé výročie svojho prijatia. Hoci jej často dávame prívlastky ako mladá, či rigidná, za svoju krátku existenciu bola zmenená už 23 krát vrátane jedného derogačného rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky<sup>193</sup>. Práve časté ústavné zmeny atribút rigidnosti relativizujú. Zmeny ústavy mali rôzny charakter, pričom viaceré z nich možno označiť ako politické, prípadne výsostne marketingové<sup>194</sup>. Podľa nášho názoru, tomu inak nebolo ani pri prijímaní ústavného zákona č. 241/2023 Z. z., ktorým sa rozšíril katalóg základných práv a slobôd o „právo na hotovosť“. Prijímanie ústavných zmien v Slovenskej republike má pritom v porovnaní s inými štátmi určité špecifiká, ako sú potreba relatívne nízkej kvalifikovanej väčšiny na ich prijatie, neexistencia druhej komory parlamentu, ktorá by mohla s ústavnými zmenami vysloviť nesúhlas, nemožnosť prezidenta vrátiť ústavný zákon Národnej rade Slovenskej republiky s pripomienkami, teda uplatnenie relatívneho veta, a v konečnom dôsledku ústavne zakotvená nemožnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky posudzovať súlad ústavného zákona s ústavou. Voči vôli ústavodarcu reprezentovaným aspoň deväťdesiatimi poslancami Národnej rady SR akoby v slovenskom ústavnom poriadku neexistovala žiadna brzda alebo protiváha.

Slovenská republika je od roku 2004 členom Európskej únie, ktorá za desaťročia svojej existencie vytvorila, najmä judikatúrou Súdneho dvora EÚ, unikátny právny poriadok, charakterizovaný zásadami prenesenia právomocí, prednosti práva Únie pred právom členského štátu, priamym účinkom sekundárnych právnych aktov, ale tiež zásadou lojálnej spolupráce medzi Úniou a členskými štátmi<sup>195</sup>. Podľa týchto zásad, v súlade s príslušnými ustanoveniami Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), patrí menová politika pre členské štáty, ktorých menou je euro, do výlučnej kompetencie Únie<sup>196</sup>. Z toho vyplýva, že len Únia môže v danej oblasti vykonávať legislatívnu činnosť a prijímať právne záväzné akty, pričom členské štáty tak môžu urobiť len vtedy, ak ich na to splnomocní Únia alebo na vykonanie aktov Únie<sup>197</sup>. Inštitúcie Únie na účely výkonu jej právomocí prijímajú sekundárne právne akty, ktorými

<sup>193</sup> Nález Ústavného súdu SR z 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

<sup>194</sup> Myslíme tým napríklad zmeny ústavy realizované ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z., ktorý v ústave zakotvil, že manželstvo je jedinečný zväzok medzi mužom a ženou, alebo ústavný zákon č. 99/2019, ktorý „zastropoval“ vek odchodu do dôchodku a následne v rámci rozsiahlej novely ústavy ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. bol z ústavy vypustený.

<sup>195</sup> SCHÜTZE, R. *European constitutional law*. Third edition. Oxford : Oxford University Press, 2021, 545 s.

<sup>196</sup> Článok 3 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

<sup>197</sup> Článok 2 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

sú nariadenia, smernice, rozhodnutia, odporúčania a stanoviská. Nariadenie má všeobecnú platnosť, pričom je záväzný vo svojej celistvosti a je tiež priamo uplatniteľný vo všetkých členských štátoch Únie<sup>198</sup>.

## Právo na hotovosť ako základné ľudské právo

Nestáva sa často, aby štáty pristupovali k zmenám vo svojich katalógoch základných ľudských práv ukotvených v ústavnom texte. Je samozrejmé, že ako sa spoločnosť vyvíja, objavujú sa aj nové práva, ktoré ústavy explicitne nevyjadrujú, hoci si ochranu bezpochyby zaslúžia. V takom prípade im je väčšinou ochrana poskytovaná súdnymi orgánmi subsumáciou pod právo, ktoré príslušný katalóg explicitne obsahuje. Ako príklad môže slúžiť judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva k čl. 8 Dohovoru, ktorý garantuje právo na súkromný a rodinný život<sup>199</sup>. Nie zmeny zmluvného textu, ale rozhodovacia činnosť ESĽP robia z dokumentu starého viac ako sedemdesiat rokov živý nástroj ochrany základných práv a slobôd v rýchlo sa meniacom svete.

S myšlienkou zakotviť právo na hotovosť do Ústavy Slovenskej republiky prišlo vo februári 2023 koaličné hnutie Sme rodina. Bolo to v čase, keď už politické strany hľadali témy do predvolebnej kampane, keďže 31. januára 2023 rozhodla Národná rada SR uznesením o skrátení 8. volebného obdobia a termín konania predčasných parlamentných volieb stanovila na 30. septembra 2023. Podľa dôvodovej správy k poslanceckému návrhu ústavného zákona bolo hlavným cieľom zaviesť pre právo na hotovosť ústavný rámec s ohľadom na právo na súkromie. Predkladatelia v nej vyjadrili presvedčenie, že právo na hotovosť je jedným z kľúčových práv, ktorým môžu občania naplňať svoju slobodu v obchodnoprávných vzťahoch. V poslednej dobe sme boli podľa nich svedkami rôznych iniciatívnych krokov vedúcich k postupnému obmedzeniu predmetného práva formou všeobecne záväzných právnych noriem a ústavné zakotvenie predstavovalo jeden zo spôsobov, ako riešiť v prospech spoločnosti akékoľvek pokusy o striktné obmedzenie a konečnú likvidáciu práva platiť v hotovosti<sup>200</sup>. Návrhom ústavného zákona chceli predkladatelia do druhej hlavy ústavy dopl-

---

<sup>198</sup> Článok 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

<sup>199</sup> Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

<sup>200</sup> Dôvodová správa k Návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miloša SVRČEKA, Borisa KOLLÁRA, Ľudovíta GOGU a Petra PČOLINSKÉHO na vydanie ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (tlač 1472). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=524797>>.

niť článok 39a, podľa ktorého sa malo (1) garantovať vydávanie hotovosti ako zákonného platidla, (2) stanoviť, že každý má právo vykonať platbu za nákup tovarov a poskytnutie služieb v hotovosti zákonným platidlom a (3) že zákon ustanoví podmienky a obmedzenia práva podľa predchádzajúceho odseku.

V rámci prvého čítania v pléne NR SR nezazneli k poslaneckej iniciatíve žiadne zásadnejšie výhrady. V rozprave vystúpil len jeden poslanec, ktorý po-ukázal na potrebu prijatia danej úpravy a avizoval podanie pozmeňujúceho návrhu v rámci druhého čítania<sup>201</sup>. V podobnom duchu sa niesla aj rozprava na Ústavnoprávnom výbore NR SR a gestorskom Výbore NR SR pre financie a rozpočet. Zo záznamu rozpravy rokovania ústavnoprávneho výboru však vyplýva, že v stanovisku Odboru legislatívy a aproximácie práva Kancelárie NR SR boli predkladatelia upozornení, že je potrebné návrh ústavného zákona, pred jeho schválením, poslať Európskej centrálnej banke na konzultáciu<sup>202</sup>. V následnej rozprave však členovia výboru zhodnotili, že doručenie takéhoto stanoviska zo strany ECB by trvalo dlho a vzhľadom na priebeh legislatívneho procesu na to neostáva čas<sup>203</sup>.

V súlade s rokovacím poriadkom NR SR bol návrh zaslaný aj na vyjadrenie vlády SR. Ministerstvo spravodlivosti SR konštatovalo, že prijímanie navrhovanej regulácie na úrovni ústavy nie je namieste, s poslaneckým návrhom nesúhlasí a odporúča vláde vysloviť s poslaneckým návrhom nesúhlas. Za systematicky správne nepovažovalo ani zaradenie predmetného práva medzi hospodárske, sociálne a kultúrne práva. Ministerstvo financií SR sa v rámci MPK vyjadrilo, že úprava podľa ktorej sa vydávanie hotovosti ako zákonného platidla zaručuje je neprípustná a návrh ďalších ustanovení je nadbytočný<sup>204</sup>.

Počas druhého čítania v pléne Národnej rady SR bolo zdôraznené, že právo na hotovosť je nevyhnutným nástrojom garancie schopnosti realizovať platby pre tie časti obyvateľstva, ktoré nevladnú bankový účet. Zmienené boli tiež snahy Európskej únie o zavedenie digitálneho eura, ktoré do budúcnosti môže predstavovať reálne riziko obmedzenia platieb v hotovosti, až po jej úplnú elimináciu. V rámci pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov bolo navrhnuté, aby boli

<sup>201</sup> Autorizovaná rozprava, 88. schôdza, 17.3.2023. Prepis zo schôdze. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=296893>>.

<sup>202</sup> Rozhodnutie Rady o poradení sa s Európskou centrálnou bankou národnými orgánmi o návrhu právnych predpisov (98/415/ES) z 29. 6. 1998, v čl. 2 ods. 1 ukladá povinnosť orgánom členských štátov poradiť sa s Európskou centrálnou bankou o akomkoľvek návrhu právneho prepisu v rámci svojej oblasti právomoci, najmä v záležitostiach meny alebo spôsobov platby alebo platobných a zúčtovacích systémov.

<sup>203</sup> Rokovanie výboru: Ústavnoprávny výbor NR SR. 26.4.2023 13:11 – 16:55. Dostupné na: <https://tv.nrsr.sk/vyborydetail/11043?termNr=8>.

<sup>204</sup> LP/2023/253. Dostupné na: <<https://slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2023/253>>.

v ústave zahrnuté aj prípady, kedy by mal obchodník právo platbu v hotovosti odmietnuť, aby sa, naopak, predišlo šikanóznemu výkonu práva, alebo diktatúre hotovosti. Bolo by to možné len z „primeraných alebo všeobecne uplatňovaných dôvodov“. Medzi takýmito primeranými dôvodmi by mohli byť bezpečnostné dôvody, napríklad kvôli eliminácii prípadnej lúpeže či krádeže, alebo technické dôvody, napríklad že predajný automat prevádzky príjemcu platby nie je usposobený na prijímanie hotovosti<sup>205</sup>. Návrh ústavného zákona spolu s pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom predneseným v rozprave v druhom čítaní bol schválený 15. júna 2023. Zo 132 prítomných poslancov hlasovalo za návrh 111 poslancov z radov koalície aj opozície, 3 boli proti, 17 sa zdržali a 1 nehlasoval<sup>206</sup>.

Len niekoľko dní po prijatí ústavnej novely predložila Európska komisia do legislatívneho procesu Návrh NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o zavedení digitálneho eura. Zdôrazňovala však v ňom že digitálne euro nemá nahradiť hotovosť, ale byť len doplnkovým nástrojom na realizáciu platieb. Vnímajúc obavy verejnosti a pre posilnenie tejto pozície bol spolu s skôr uvedeným nariadením predložený do legislatívneho procesu aj Návrh NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o eurobankovkách a euroinciach ako zákonom platidle.

Osobne sa domnievame, že zahrnutie „práva na hotovosť“ do ústavného textu bolo v danom období silne podmienené blížiacimi sa parlamentnými voľbami a snahou prichádzať s témami, ktoré vyznievajú v očiach verejnosti pozitívne a sú jednoduché na pochopenie. Nezdíelame však názor predkladateľa, že by v dostupnej dobe mohlo reálne dôjsť k likvidácii možnosti vykonávať platby v hotovosti. Právny poriadok Slovenskej republiky totiž obsahuje hneď niekoľko nástrojov, ktoré majú schopnosť tomu zabrániť<sup>207</sup>.

Taktiež však je potrebné uviesť, že Slovensko v tejto iniciatíve v tom čase nebolo osamotené. Rakúsky kancelár Karl Nehammer v auguste roku 2023 nadviazal na petíciu z roku 2022, v ktorej sa viac ako pol milióna Rakúšanov vyjadrilo, že právo na vykonanie platieb v hotovosti by malo byť zahrnuté v rakúskej

<sup>205</sup> Autorizovaná rozprava, 90. schôdza, 25.5.2023. Prepis zo schôdze. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=305464>>.

<sup>206</sup> Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miloša SVRČEKA, Borisa KOLLÁRA, Ľudovíta GOGU a Petra PČOLINSKÉHO na vydanie ústavného zákona, ktorým sa doplnia Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (tlač 1472) - tretie čítanie. Hlasovanie o návrhu ústavného zákona ako o celku. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasovanie&ID=50476>>.

<sup>207</sup> PONIŠT, V. Zakotvenie „práva na hotovosť“ v Ústave Slovenskej republiky. In *Justičná revue*. 75, č.12, 2023, 1389 – 1404.

ústave<sup>208</sup>. Šéf rakúskych ľudovcov (ÖVP), partnerskej strany slovenského hnutia SME RODINA, zároveň predstavil plán krokov pre jeho ústavné zakotvenie. Hoci Nehammer nedisponoval v parlamente potrebnou ústavnou väčšinou, chcel v tom čase prevziať tému od opozičnej pravicovo-populistickej strany Slobodná strana Rakúska (FPÖ), ktorá rok pred parlamentnými voľbami v prieskumoch preferencií dominovala<sup>209</sup>.

## Nevyžiadané stanovisko Európskej centrálnej banky

Európska centrálna banka vydala v januári 2024 z vlastnej iniciatívy stanovisko k ústavnému zákonu o hotovosti ako zákonom platidle a o prístupe k hotovosti<sup>210</sup>.

V stanovisku ECB zhodnotila znenie prijatej novely ústavy z pohľadu práva Európskej únie a pripomenula platnú judikatúru Súdnej dvora EÚ, ktorý sa k pojmu „zákonné platidlo“ už vyjadril. Súdny dvor uviedol, že pojem „zákonné platidlo“ je pojmom práva Únie, ktorý si vyžaduje v celej Európskej únii autonómny a jednotný výklad. Zohľadnil odporúčanie Komisie 2010/191/EÚ13, podľa ktorého ak existuje povinnosť platiť, zákonne platidlo – eurobankovky a euromince – by malo znamenať a) povinné akceptovanie týchto bankoviek a mincí; b) akceptovanie ich nominálnej hodnoty a c) možnosť splniť nimi povinnosti platby. Súdny dvor tiež zdôraznil, že článok 133 Zmluvy o fungovaní EÚ oprávňuje len normotvorcu Únie spresniť právny režim zákonného platidla. Výlučná právomoc Únie navyše vylučuje akúkoľvek právomoc členských štátov v danej oblasti okrem prípadov, ak konajú na základe splnomocnenia udeleného Úniou alebo vykonávajú akty Únie<sup>211</sup>.

Podľa ECB Článok 39a ods. 1 ústavy zavedený ústavným zákonom zaručuje vydávanie hotovosti ako zákonného platidla, čo nie je v právomoci členského štátu, ktorého menou je euro a navyše nie je ani v súlade s článkom 128 zmluvy,

<sup>208</sup> Podľa prieskumov ECB Rakúsko spolu s Nemeckom patria v rámci eurozóny medzi krajiny s najvyšším podielom platieb realizovaných v hotovosti. In *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE) – 2022*. Dostupné na: <[https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb\\_surveys/space/shared/pdf/ecb.spacereport202212~783f46e.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/shared/pdf/ecb.spacereport202212~783f46e.en.pdf)>.

<sup>209</sup> TREND *Rakúsky kancelár Nehammer navrhuje zakotviť právo na hotovosť do ústavy*. Dostupné na: <<https://www.trend.sk/spravy/rakusky-kancelar-nehammer-navrhuje-zakotvit-pravo-hotovost-ustavy>>.

<sup>210</sup> STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY z 11. januára 2024 k ústavnému zákonu o hotovosti ako zákonom platidle a o prístupe k hotovosti (CON/2024/1).

<sup>211</sup> Pozri rozsudok Súdneho dvora z 26. januára 2021, Hessischer Rundfunk, veci C-422/19 a C-423/19, EU:C:2021:63.

podľa ktorého môžu vydávať eurobankovky národné centrálné banky len na základe výkonu výlučnej právomoci ECB, ktorá povoľuje vydávanie bankoviek v Únii<sup>212</sup>. ECB zdôraznila aj všeobecné zásady práva Únie, podľa ktorých „ak sa ustanovenie práva Únie, ktoré je priamo uplatniteľné v právnom poriadku členského štátu, reprodukuje vo vnútroštátnom práve, môže to vyvolať neistotu, tak pokiaľ ide o právnu povahu príslušného ustanovenia, ako aj dátum nadobudnutia jeho účinnosti. To by nebolo v súlade s jednotným uplatňovaním a výkladom práva Únie v celej Únii. Začlenenie niektorých prvkov práva Únie do vnútroštátneho práva je opodstatnené len za výnimočných okolností v záujme súdržnosti a zabezpečenia ich zrozumiteľnosti pre osoby, na ktoré sa vzťahujú. Ak existujú takéto výnimočné okolnosti, mali by sa prvky priamo uplatniteľných ustanovení práva Únie reprodukovat' presne prostredníctvom začlenenia alebo odkazu a len v rozsahu, ktorý odôvodňujú výnimočné okolnosti. Takéto výnimočné okolnosti však neexistujú, ak sú priamo uplatniteľné ustanovenia práva Únie dostatočne koherentné a komplexné, takže nie je potrebné ich opakovať alebo zohľadňovať vo vnútroštátnom práve.“<sup>213</sup>

Podľa ECB je článok 39a ods. 1 ústavy len opätovným a navyše nepresným ustanovením platného úniového práva. V článku 39a ods. 2 sa zase stanovuje právo každého uskutočňovať platby v hotovosti, čo je teda úpravou postavenia eurovej hotovosti ako zákonného platidla. Povinné akceptovanie eurobankoviek a euromincí, ktoré tu zrejme chráni právo uskutočňovať platby v hotovosti, je však upravené výrazne odlišným spôsobom ako v práve Únie. Preto v rozsahu, v akom sa v článku 39a ods. 1 a 2 ústavy používa znenie odlišné od jeho normatívnych zdrojov v práve Únie, potenciálne vytvára vlastný regulačný obsah, čo nie je v súlade s výlučnou právomocou Únie v oblasti menovej politiky členských štátov, ktorých menou je euro. „Vzhľadom na uvedené skutočnosti ECB odporúča, aby sa ustanovenia článku 39a ods. 1 a 2, ktorými sa zaručuje vydávanie hotovosti ako zákonného platidla a právo uskutočňovať platby v hotovosti, z ústavy buď vypustili, alebo aby sa zmenili tak, aby len odkazovali na príslušné ustanovenia práva Únie.“<sup>214</sup>

## Záver

Stanovisko ECB má len odporúčací charakter. Ak však neuvedieme znenie čl. 39a ústavy do súladu s právom Únie, je dôvodné predpokladať, že by sa

<sup>212</sup> Pozri bod 3.1 Stanoviska.

<sup>213</sup> Bod 3.3.1 a bod 3.3.2 Stanoviska.

<sup>214</sup> Bod 3.3.3 Stanoviska.



mohlo stať základom pre rozhodovanie Európskej komisie o tzv. infringemente, alebo porušení povinnosti zo strany členského štátu, a následnom uložení pokuty Súdny dvorom EÚ.

Najčistejším riešením by podľa názoru autora bolo pokúsiť sa nájsť na pôde parlamentu potrebnú ústavnú väčšinu a prijať požadované zmeny, berúc do úvahy záruky obsiahnuté v návrhu nariadenia o digitálnom eure, ale najmä nariadenia o eurobankovkách a eurominciach ako zákonom platidle, ktoré sú v súčasnosti v únijnom legislatívnom procese. S ohľadom na to, že za novelu, ktorá právo na hotovosť do ústavy zaviedla, hlasovali všetci predstavitelia súčasnej koalície a takmer všetci predstavitelia súčasnej opozície, ktorí si aj v roku 2023 uplatňovali mandát poslanca NR SR, bude sa takáto zhoda hľadať pravdepodobne ťažko. Zakotvenie práva na hotovosť medzi základné práva a slobody robí rozhodovanie o jeho vypustení o to zložitejším, že podľa čl.12 ods. 1 ústavy sú základné práva a slobody neodňateľné, nescudziteľné, nepremľateľné a nezrušiteľné. Aj teória ústavného práva by sa mala v budúcnosti vysporiadať s otázkou, či je podobnou „klauzulou večnosti“ chránené akékoľvek právo, ktoré sa deväťdesiatka poslancov NR SR rozhodne zakotviť v druhej hlave Ústavy SR.

Ak by sa neodhodlal ku kontroverznému kroku parlament, existuje (viac teoretická) možnosť, že by sa s čl. 39a vysporiadal ústavný súd. Novela z roku 2020 mu síce „odňala“ právo rozhodovať o súlade ústavných zákonov s ústavou, nie však medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Práve táto skutočnosť bola v čase prijímania rozsiahlej novely ústavy v roku 2020 viac krát komunikovaná zo strany vtedajšej koalície<sup>215</sup>. Ústavný súd si navyše sám vyhradil možnosť zasiahnuť vo výnimočných prípadoch, kedy by sa ústavný zákon dostal do rozporu s princípmi demokratického a právneho štátu<sup>216</sup>. Ako referenčný rámec by v tomto prípade mohol slúžiť čl. 1 ods. 2 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky. Vysporiadať by sa ale musel súd súčasne s minimálne dvoma ďalšími. Prvým je už spomínaný čl. 12 ods. 1 ústavy a druhým čl. 1 ods. 1, najmä jeho prvá veta, podľa ktorého Slovenská republika nie je len štát demokratický a právny, ale tiež zvrchovaný.

<sup>215</sup> Reforme súdnictva sa bude plénum venovať vo štvrtok. In: teraz.sk. Dostupné online: <<https://www.teraz.sk/slovensko/reforme-sudnictva-sa-bude-plenum-venov/511309-clanok.html>>.

<sup>216</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 22. mája 2022 spis. Zn. PL. ÚS 8/2022-39.

## Zoznam použitej literatúry

1. Autorizovaná rozprava, 88. schôdza, 17.3.2023. Prepis zo schôdze. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=296893>>.
2. Autorizovaná rozprava, 90. schôdza, 25.5.2023. Prepis zo schôdze. Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=305464>>.
3. Dôvodová správa k Návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miloša SVRČEKA, Borisa KOLLÁRA, Ľudovíta GOGU a Petra PČOLINSKÉHO na vydanie ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (tlač 1472). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=524797>>.
4. Nález Ústavného súdu SR z 22. mája 2022, sp. zn. PL. ÚS 8/2022-39.
5. Nález Ústavného súdu SR z 30. januára 2019, sp. zn. PL. ÚS 21/2014.
6. PONIŠT, V. Zakotvenie „práva na hotovosť“ v Ústave Slovenskej republiky. In *Justičná revue*. 75, č.12, 2023, 1389 – 1404.
7. Reforme súdnictva sa bude plénum venovať vo štvrtok. In *teraz.sk*. Dostupné online: <https://www.teraz.sk/slovensko/reforme-sudnictva-sa-bude-plenum-venov/511309-clanok.html>
8. Rozhodnutie Rady o poradení sa s Európskou centrálnou bankou národnými orgánmi ohľadom návrhu právnych predpisov (98/415/ES) z 29. 6. 1998.
9. Rozsudok Súdneho dvora z 26. januára 2021, Hessischer Rundfunk, veci C-422/19 a C-423/19, EU:C:2021:63.
10. SCHÜTZE, R. *European constitutional law*. Third edition. Oxford : Oxford University Press, 2021, 545 s.
11. STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY z 11. januára 2024 k ústavnému zákonu o hotovosti ako zákonnom platidle a o prístupe k hotovosti (CON/2024/1).
12. Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE) – 2022. Dostupné na: <[https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb\\_surveys/space/shared/pdf/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/shared/pdf/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.en.pdf)>.
13. TREND. Rakúsky kancelár Nehammer navrhuje zakotviť právo na hotovosť do ústavy. Dostupné na: <<https://www.trend.sk/spravy/rakusky-kancelar-nehammer-navrhuje-zakotvit-pravo-hotovost-ustavy>>.

### Kontaktné údaje

Mgr. Mgr. Miroslav Čellár, PhD.

[miroslav.cellar@umb.sk](mailto:miroslav.cellar@umb.sk)

Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

# SLOVENSKO V EURÓPSKEJ ÚNII A LEGISLATÍVA

## SLOVAKIA IN THE EUROPEAN UNION AND THE LEGISLATIVE

*Stanislav Gaňa*<sup>217</sup>

**Abstrakt:** Autor sa v príspevku venuje vplyvu členstva Slovenskej republiky v Európskej únii na tvorbu vnútroštátneho práva. Porovnáva situáciu v tejto oblasti pred vstupom Slovenska do Európskej únie a po ňom, a to v kontexte pozitív a negatív s tým spojených.

**Kľúčové slová:** Slovensko, Európska únia, legislatíva, vplyv členstva v Európskej únii

**Abstract:** The author in his contribution emphasizes the influence of the Slovak membership in the European Union on the national legislation. He compares the situation in the legislative area before May 1, 2004 and after this date according to the positive and negative aspects of the EU membership.

**Key words:** Slovakia, the European Union, legislative, influence of the EU membership

### Úvod

Z hľadiska autonómnosti pri tvorbe práva je potrebné zamerať sa na slobodu suverénneho štátu rozhodovať o obsahu vnútroštátneho práva, o právnych normách. Sloboda rozhodovania je však v kontexte existencie štátu v spleti rôznych vzťahov v globálnom meradle limitovaná viacerými faktormi.

Vychádzajme teoreticky z rozdelenia práva na *právo vnútroštátne*, *právo medzinárodné* a v *európskom priestore* ešte na *právo Európskej únie* nazývané aj *európskym právom*. Oprávnené si môžeme v tomto kontexte položiť niekoľko otázok. Osobitne v súvislosti s právnou normotvorbou: „*Aké sú limity vnútroštátnej právnej regulácie nadväzujúce na záväzky subjektu medzinárodného práva verejného – suverénneho štátu – súvisiace s prepojením na medzinárodné*

---

<sup>217</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva.

*právo verejné (medzinárodné zmluvy bilaterálne či multilaterálne, členstvo štátu v medzinárodných organizáciách verejnoprávnej povahy) a zároveň v kontexte štátu ako člena Európskej únie (viazanosť týmto právom sui generis)?*“ Téma tohto príspevku je na jednej strane šitá na mieru pre Slovenskú republiku ako členský štát Európskej únie (ďalej len „členský štát“), na strane druhej však vo všeobecnom ponímaní viazanosti právom Európskej únie je platná aj pre ktorýkoľvek členský štát.

V intenciách slovenského práva sa v predloženom príspevku pokúsime verifikovať alebo vyvrátiť hypotézy, podľa ktorých:

- a) členstvo Slovenskej republiky v Európskej únii posilnilo vplyv Slovenska na právnu normotvorbu v európskom priestore;
- b) vplyv práva Európskej únie na slovenský právny poriadok je dvojaký – aj pozitívny, aj negatívny.

## **Vnútroštátne právo, medzinárodné právo a právo Európskej únie – všeobecne**

Ak hovoríme o *práve vnútroštátnom* a autonómnosti jeho obsahu, musíme to vnímať ako jednu stranu mince. Na druhej strane sú potom záväzky, ktoré Slovenská republika má v rovine medzinárodného práva a práva Európskej únie. Snahy o vstup Slovenskej republiky do Európskej únie ovplyvnili aj ústavnoprávnu reguláciu medzinárodnoprávných záväzkov nášho štátu a zároveň potrebu vymedzenia vzťahu medzi právom slovenským – vnútroštátnym na jednej strane a právom Európskej únie na strane druhej. V tomto kľúčovú úlohu zohrala tzv. „*euronovela Ústavy Slovenskej republiky*“ – realizovaná ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorá osobitne v čl. 7 vymedzila vzťah medzi slovenským právom a právom medzinárodným a európskym.

Zmluvu o pristúpení Slovenskej republiky a ďalších deviatich štátov k Európskej únii<sup>218</sup> (ďalej aj „Zmluva o pristúpení“) môžeme charakterizovať ako

---

<sup>218</sup> Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 185/2004 Z. z. o podpísaní Zmluvy medzi Belgickým kráľovstvom, Dánskym kráľovstvom, Spolkovou republikou Nemecko, Helénskou republikou, Španielskym kráľovstvom, Francúzskou republikou, Írskom, Talianskou republikou, Luxemburským veľkovevodstvom, Holandským kráľovstvom, Rakúskou republikou, Portugalskou republikou, Fínskou republikou, Švédskym kráľovstvom, Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska (členskými štátmi Európskej únie) a Českou republikou, Estónskou republikou, Cyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litovskou republikou, Maďarskou republikou, Maltskou republikou, Poľskou republikou, Slovinskou republikou, Slovenskou republikou o pristúpení Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej

medzinárodnú zmluvu, ktorej ústavnú konformitu bolo možné posúdiť za splnenia podmienok ustanovených v č. 125a Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava“). Samotný proces vstupu Slovenska do Európskej únie bol okrem uzavretia a úspešného ukončenia ratifikačného procesu tejto medzinárodnej zmluvy sprevádzaný aj s dosiaľ jediným platným referendum z roku 2003. Je nepochybné, že preventívna kontrola ústavnosti pri medzinárodných zmluvách obsiahnutá v čl. 125a Ústavy sleduje elimináciu možného rozporu obsahu dojednanej medzinárodnej zmluvy s Ústavou a ústavnými zákonmi ako primárnymi prameňmi slovenského práva. Ako už zo samotného charakterizovania a prívlastku tejto kontroly ústavnosti – *preventívna* – vyplýva, má zabrániť práve rozporu dojednaných medzinárodnoprávných záväzkov pre Slovenskú republiku s jej primárnym vnútroštátnym právom. Aj keď v prípade pozorného procesu dojednávania medzinárodnej zmluvy by k rozporu dôjsť nemalo, práve táto poistka má veľmi dôležité miesto v ústavnom texte, aj keď k jej praktickému využitiu nedochádza. Tu je však potrebné vyzdvihnúť toto ustanovenie Ústavy, lebo neskoršie identifikovanie potenciálneho rozporu práva ústavného s obsahom medzinárodnej zmluvy záväznej pre našu republiku môže spôsobiť značné komplikácie v praxi a vyvolať potrebu tento rozpor odstrániť. A to buď cestou zmeny ústavného práva, alebo cestou zmeny obsahu medzinárodnej zmluvy. Ani jeden z týchto spôsobov odstránenia rozporu však nie je v praxi jednoduchý a môže vyvolať aplikačné problémy a zároveň znížiť aj kredibilitu Slovenska smerom k zahraničnému partnerovi/zahraničným partnerom.

## Právo Európskej únie

Ak sa zameriame na právo Európskej únie, skúsme nájsť paralelu s právom medzinárodným. Z hľadiska nášho ústavného textu vidíme primárnu úpravu obsiahnutú v čl. 7 Ústavy. Ak sme uviedli, že Zmluva o pristúpení je medzinárodnou zmluvou, ktorej obsah je výsledkom negociácií medzi jej jednotlivými zmluvnými stranami, potom predmetná zmluva je obsahovo výsledkom kompromisu v otázke vzájomných práv a povinností jednotlivých zmluvných strán.

Pristúpením Slovenska k Európskej únii 1. mája 2004 sa obsah tejto medzinárodnej zmluvy stal záväzným pre jej zmluvné strany. Z pohľadu práva Európskej únie a Slovenska je tento dátum zároveň dôležitý z toho dôvodu, že týmto dňom

---

republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky k Európskej únii.

sa novoprijaté členské štáty zaväzujú (nadväzujúc na Zmluvu o pristúpení) plniť záväzky, ktoré pre ne vyplývajú z práva Európskej únie. Technicky by sme mohli povedať zjednodušene o preklopení povinností vyplývajúcich zo Zmluvy o pristúpení na povinnosti vyplývajúce z práva Európskej únie pre jej členský štát. (Tu však poukazujeme aj na tzv. prechodné obdobia, počas ktorých sa neuplatňovali vo vzťahu k novým členským štátom všetky ustanovenia práva Európskej únie).

Pozrime sa však na to, čo **1. máj 2004** znamenal pre Slovensko z pohľadu legislatívnej činnosti. Zjednodušene si to spojme s členstvom v nejakom klube. Aké sú možnosti slobody rozhodovania pred vstupom do „klubu“ a po vstupe? Ak vnímame Európsku úniu ako subjekt verejného práva sui generis, alebo štátny útvar sui generis, alebo medzinárodnú organizáciu sui generis, potom uchádzač, ktorý má záujem vstúpiť do tohto „klubu“, musí splniť podmienky členstva v ňom, ako ich má tento „klub“ nastavené, ako ich v súlade s pravidlami „klubu“ nastavili jeho doterajší členovia. Čo teda Slovensko mohlo urobiť pred 1. májom 2004? V zásade sme mali dve možnosti – buď si stanoviť vnútorne také podmienky, ktoré nebudú akceptované obojstranne (medzi Slovenskom na strane jednej a Európskou úniou a jej členskými štátmi na strane druhej) a potom do Európskej únie nevstúpiť, alebo akceptovať podmienky členstva v Európskej únii tak, ako boli v súlade s právom Európskej únie stanovené, a do Európskej únie vstúpiť. Výsledok nám je známy. Úlohou legislatívnej činnosti v predvstupovom období bolo práve harmonizovanie slovenského práva s právom Európskej únie tak, aby sme po vstupe do tohto zoskupenia mohli vzájomne plniť svoje záväzky a uplatňovať práva, ktoré nám z členstva v Európskej únii vyplývajú. Cieľom bola vzájomná súladnosť tých právnych odvetví, v ktorých harmonizácia prebieha, či už je to ekonomická spolupráca, bezpečnostná spolupráca, ochrana základných práv a slobôd, ale aj ďalšie oblasti, ktoré členskému štátu z členstva v Európskej únii vyplývajú. Nepochybne miera autonómnosti, resp. slobody rozhodovania Slovenska ako kandidátskeho a pristupujúceho štátu o obsahu, resp. rozsahu prevzatia právne záväzných aktov (orgánov) Európskej únie do vnútroštátneho právneho poriadku bola limitovaná.

Na druhej strane sa otvára otázka právnej normotvorby spojená s členstvom v Európskej únii. Ako členský štát máme (na rozdiel od obdobia pred vstupom do Európskej únie) právo a zároveň aj povinnosť, (spolu)podieľať na legislatívnom procese, a to v dvoch rovinách.

Po prvé, počas príprav právne záväzných aktov (orgánov) Európskej únie, a po druhé na národnej úrovni pri ich zavádzaní do praxe, osobitne prípravou vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré implementujú právo Európskej únie. Obe tieto etapy, ktoré na seba časovo nadväzujú, sú rovnako dôležité.

## Členský štát a participácia na tvorbe práva Európskej únie

Z hľadiska participácie členského štátu na príprave právne záväzných aktov (orgánov) Európskej únie je mimoriadne dôležitý aktívny prístup príslušného štátneho orgánu vecne gestorujúceho tú oblasť pripravovanej regulácie právom Európskej únie, ktorú mu právne predpisy zverujú. Osobitne môžeme spomenúť veľký kompetenčný zákon<sup>219</sup> upravujúci zodpovednosť jednotlivých ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, do ktorých pôsobnosti patrí aj právna reglementácia vecne príslušnej problematiky. Spomeňme napríklad v posledných mesiacoch toľko pertraktované odvetvie trestného práva – vyvodenie trestnej zodpovednosti páchatel'a za spáchanie trestného činu, ktorého znaky skutkovej podstaty rámcovo limituje právo Európskej únie, osobitne prostredníctvom právneho rámca ustanoveného v príslušnej smernici (predtým v príslušnom rámcovom rozhodnutí<sup>220</sup>). Vráťane rámcovania trestov, ktoré môžu byť za predmetný trestný čin uložené. V kontexte dopadu právne záväzných aktov (orgánov) Európskej únie máme na mysli sekundárne právne záväzné akty – **nariadenia a smernice** (v minulosti to boli (napríklad v odvetví trestného práva) aj už spomínané rámcové rozhodnutia). Tu by sme mohli spomenúť niekoľko poznámok, ktoré sú s prijímaním právne záväzných aktov (orgánov) Európskej únie spojené, a ktoré majú nesmierne dôležitý efekt pre ich implementáciu do vnútroštátneho práva členského štátu. Z obsahovej stránky je to najmä kvalifikované zastúpenie členského štátu v jednotlivých orgánoch Európskej únie, teda primerané odborné zastúpenie príslušného štátneho orgánu, ktorý sa na príprave právne záväzného aktu (orgánu) Európskej únie podieľa. Dôraz musí byť kladený nielen na odbornosť vo vecnej oblasti, ale aj v oblasti znalosti legislatívy – osobitne legislatívnej techniky. Nie je nevyhnutné, aby tá istá osoba zastupujúca pri negociáciách členský štát bola odborníkom aj vo vecnej oblasti pripravovanej právnej regulácie, aj odborníkom disponujúcim legislatívnymi zručnosťami. Nevyhnutné je, aby štát odborne zastúpil aj tzv. vecniar (odborník na vecnú problematiku), aj legislatívec (odborník na legislatívu), aj keď to nemusí byť model „two in one“. Práve odborné znalosti v oboch smeroch, výmena informácií – intenzívne konzultácie – majú prispieť k tomu, aby nenastala situácia, že prípadné schválenie právne záväzného aktu (orgánu) Európskej únie a povinnosť

<sup>219</sup> Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

<sup>220</sup> Rámcové rozhodnutia boli pred Lisabonskou zmluvou sekundárnymi prameňmi práva Európskej únie vydávanými v treťom pilieri. Formálne sa podobali smerniciam. Po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy ich z formálnej stránky smernice nahradili, t. j. v súčasnosti už rámcové rozhodnutia ako právne záväzné akty (orgánov) Európskej únie vydávané nie sú.

jeho následného aplikovania v slovenskom práve narazí na problém, keď vzniknú pochybnosti o ústavnosti právne záväzného aktu (orgánu) Európskej únie. Na rozdiel od preventívnej kontroly ústavnosti, ktorej sme sa už venovali vyššie, Ústava nepozná priamu kontrolu ústavnosti povinne aplikovateľného právne záväzného aktu (orgánu) Európskej únie. V tomto kontexte je vhodné vyzdvihnúť nevyhnutnosť vyriešenia prípadných pochybností z odvetvia ústavného práva už v procese negociácií pri príprave právne záväzných aktov (orgánov) Európskej únie – napríklad pri príprave návrhov smerníc v jednotlivých pracovných skupinách Rady Európskej únie – a to komunikáciou s odborníkmi na slovenské ústavné právo. Prevencia a opatrnosť v tomto smere je rozhodne žiaduca a nanajvýš vhodná. V tejto súvislosti Milan Hodás uvádza: „Špecifickou problematikou je vzťah medzi ústavným právom členského štátu a právom Európskej únie. Všetka podústavná normotvorba musí byť v právnom štáte v súlade s ústavou. V praxi však môže nastať situácia, že záväzok členského štátu Európskej únie vyplývajúci z členstva je v rozpore s jeho ústavnou úpravou. Z hľadiska práva Európskej únie sa situácia rieši zásadou aplikačnej prednosti práva Európskej únie pred odporujúcim mu vnútroštátnym právom. Stret práva Európskej únie a národného práva členského štátu teda nemá povahu sporu o platnosť kolidujúcich ustanovení a nevyúsťuje do normatívnej nadradenosti jedného nad druhým. Súdny dvor Európskej únie však zastáva názor, že zásada prednosti práva Európskej únie je aplikovateľná voči všetkým právnym predpisom členského štátu vrátane ústavy (pozri napr. Rozsudok C – 285/98 Tanja Kreil). Národné ústavné štruktúry teda nemôžu ovplyvniť platnosť právneho aktu Európskej únie a jeho účinky na území členského štátu (rozsudok 11/70 Internationale Handelsgesellschaft).“<sup>221</sup> V kontexte tohto prístupu Súdneho dvora Európskej únie ďalej dodáva: „S touto doktrínou z času na čas do istej miery polemizujú niektoré ústavné súdy členských štátov Európskej únie.“<sup>222</sup> Podporných názorov, ale aj nesúhlasných postojov v tomto kontexte nájdeme v rozhodovacej činnosti ústavných súdov niektorých členských štátov viaceror.<sup>223</sup>

Rovnako dôležitým je sledovanie národnoštátnych záujmov Slovenskej republiky, aby sme nesúhlasili s niečím, čo môže byť z pohľadu záujmov nášho štátu problematické, ale naopak sa snažili presadiť v tomto štádiu legislatívneho procesu na úrovni orgánov Európskej únie čo najviac priorít, ktoré sú pre

<sup>221</sup> Hodás, M. *Kolíška vzniku zákonov v Slovenskej republike*. Praha : Leges, 2020, s. 63 a 64.

<sup>222</sup> Tamže, s. 64.

<sup>223</sup> K tejto téme pozri bližšie napríklad: Hodás, M. *Kolíška vzniku zákonov v Slovenskej republike*. Praha : Leges, 2020, s. 63 a nasl.; Kukliš, T. *Zásada prednosti v judikatúre Európskeho súdneho dvora, Európskeho súdu pre ľudské práva a niektorých súdov členských štátov*. Bratislava : IRIS, 2010, s. 158.



Slovenskú republiku dôležitú. Ďalším aspektom je obsahová/vecná jednotnosť pripravovanej a schvaľovanej právnej úpravy. Nielen z pohľadu jazykového, keďže oficiálnych jazykov má Európska únia viac ako 20, ale aj z hľadiska historickoprávnych základov, na ktorých právne poriadky jednotlivých členských štátov založené sú. Určitú paralelu nám môže poskytnúť napríklad recipovanie uhorského práva v slovenskej časti a rakúskeho práva do českej časti unitárneho Československa po jeho vzniku 28. októbra 1918. Jednotlivé právne inštitúty, pre ktoré môžeme používať rovnaký pojem v príslušnom jazyku, nemusia mať v tom-ktorom právnom poriadku členského štátu rovnaký význam. Pokiaľ chceme mať pre ten-ktorý právny inštitút rovnaký význam v právnom poriadku každého členského štátu – osobitne v kontexte prevzatia obsahu smernice – je potrebné obsahovo „naplniť“ príslušný právny inštitút. Príkladmo uvedieme problematiku vykonania domovej prehliadky a iných zaisťovacích úkonov v trestnom konaní v kontexte s právami podozrivého, resp. obvineného z trestného činu. Diskusia na pôde pracovnej skupiny Rady Európskej únie pre trestné právo na jeseň 2004 sa viedla v smere eliminovania vykonávania takýchto procesných úkonov v nočných hodinách, resp. v noci, ak to nie je bezprostredne nevyhnutné. Aj keď sa nám pojem „noc“ alebo „nočná hodina“, vychádzajúc z rozhodovacej praxe príslušných slovenských orgánov, môže zdať jasný, naskytla sa otázka: „*Ako majú jednotlivé členské štáty upravený časový úsek – noc, nočný čas?*“ To, čo sa nám počas rokovania zdalo jednoznačné a zrozumiteľné, zrazu také nebolo. Otvorila sa k tejto téme diskusia a prítomní zástupcovia jednotlivých členských štátov sme zrazu zistili, že síce obsah tohto pojmu/týchto pojmov nám je v kontexte právnych úprav jednotlivých členských štátov zrozumiteľný, na strane druhej, ak chceme mať jednotnú právnu úpravu naprieč celou Európskou úniou, je potrebné tento pojem jednoznačne vymedziť – definovať. Aby sa nestalo, že v snahe niečo jednotne upraviť, tá plánovaná jednotnosť reálnou jednotnosťou nebude. Predstavme si situáciu, že sa nejaké zaisťovanie úkony v trestnom konaní zakážu vykonávať v noci, ale v jednom členskom štáte, v súlade s jeho vnútroštátnou právnou úpravou, resp. rozhodovacou praxou súdov, noc „začne“ o 22:00 hodine a „skončí“ o 6:00 hodine nasledujúceho dňa, v inom členskom štáte noc „začne“ o 20:00 hodine a „skončí“ o 5:00 hodine nasledujúceho dňa. V prvom prípade bude tento časový úsek trvať 8 hodín, v druhom prípade 9 hodín. Asi ťažko by sme tu hovorili o spravodlivosti a reálne by sme mohli očakávať, že dotknutá/postihnutá osoba by uplatnila právo na súdnu ochranu, ktoré jej v kontexte občianstva Európskej únie prináleží.

Ďalším aspektom, na ktorý je potrebné poukázať, je jazyková jednotnosť pri jednotlivých jazykových mutáciách. Na tomto mieste nebudeme spochybňovať, že nie všetky úradné jazyky členských štátov poznajú ekvivalent jedného pojmu

– resp. mu môžu dávať aj iný obsah/význam. Pri príprave vnútroštátnej legislatívy preberajúcej právne normy z právne záväzných aktov (orgánov) Európskej únie sa nezriedka stretávame v jednotlivých jazykových mutáciách s diametrálne odlišnými pojmami. Napríklad v súvislosti s prebratím Smerníc Európskeho parlamentu a Rady<sup>224</sup> do zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sa môžeme stretnúť s pojmami „kombinovaný vankúš“ alebo „proticyklický kapitálový vankúš“.<sup>225</sup> Prečo bol do slovenskej verzie predmetných smerníc zapracovaný pojem „vankúš“ (osobitne ak lingvisticky porovnáme iné jazykové mutácie predmetných smerníc cez portál Eur-Lex),<sup>226</sup> ostáva záhadou. Osobitne, ak § 3 ods. 8 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o tvorbe právnych predpisov“) ustanovuje, že „pri preberaní a vykonávaní právne záväzných aktov Európskej únie sa používajú ustálené právne pojmy, ktoré zodpovedajú účelu a obsahu sledovanému preberaným a vykonávaným právne záväzným aktom Európskej únie.“ Na tomto príklade sa môžeme zamyslieť, akým spôsobom vplyvať na právnych lingvistov, ktorí sa v rámci prekladateľskej služby Európskej únie podieľajú na príprave slovenských mutácií príslušných právne záväzných aktov (orgánov) Európskej únie tak, aby sme na jednej strane dosiahli cieľ, ktorý príslušný právne záväzný akt (orgánu) Európskej únie sleduje, ale na strane druhej, aby sme aj postupovali v smere jednotnosti zaužívanej terminológie v sloven-

<sup>224</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES (Ú. v. EÚ L 176, 27. 6. 2013); smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/59/EÚ z 15. mája 2014, ktorou sa stanovuje rámec pre ozdravenie a riešenie krízových situácií úverových inštitúcií a investičných spoločností a ktorou sa mení smernica Rady 82/891/EHS a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EÚ, 2012/30/EÚ a 2013/36/EÚ a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 a (EÚ) č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 173, 12. 6. 2014); smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/878 z 20. mája 2019, ktorou sa mení smernica 2013/36/EÚ, pokiaľ ide o oslobodené subjekty, finančné holdingové spoločnosti, zmiešané finančné holdingové spoločnosti, odmeňovanie, opatrenia a právomoci v oblasti dohľadu a opatrenia na zachovanie kapitálu (Ú. v. EÚ L 150, 7. 6. 2019); smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2162 z 27. novembra 2019 o emisii krytých dlhopisov a verejnom dohľade nad krytými dlhopismi a ktorou sa menia smernice 2009/65/ES a 2014/59/EÚ (Ú. v. EÚ L 328, 18. 12. 2019).

<sup>225</sup> Pojem „vankúš“ sa v zákone č. 483/2001 Z. z. o bankách v znení neskorších predpisov aktuálne vyskytuje 229 krát.

<sup>226</sup> Napríklad konsolidované znenie smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ v slovenskom jazyku obsahuje pojem „vankúš“ 312 krát. V čl. 128 tejto smernice slovenská verzia hovorí o „vankúši“, česká verzia o „kapitálovej rezerve“, nemecká verzia o „pamäti“, „náravníku“ alebo „tľmiči“ a anglická verzia o „náravníku“ alebo „pamäti“.

skom práve. Tu uvedieme ešte dve poznámky. Po prvé, treba oceniť zlepšovanie prekladateľských služieb slovenských prekladateľov pôsobiacich v orgánoch Európskej únie od nášho vstupu do Európskej únie, to je nesporné, aj keď zlepšovať je ešte stále čo. Po druhé, aj slovenskí právnicki, ktorí sa podieľajú na príprave, prerokovaní a schvaľovaní (návrhov) právne záväzných aktov (orgánov) Európskej únie by mali byť jazykovo zdatní z pohľadu slovenskej terminológie v kontexte zákona o tvorbe právnych predpisov.

Z formálnej stránky schvaľovania právne záväzných aktov (orgánov) Európskej únie je dôležité zamerať sa na spôsob ich schvaľovania. V posledných mesiacoch a rokoch sa diskutuje o potrebe efektívneho rozhodovania orgánov Európskej únie – ako posilniť „životaschopnosť“ Európskej únie. Spomína sa eliminovanie práva veta jednotlivých členských štátov. Nie je našim cieľom na tomto mieste kritizovať úvahy smerujúce k zmenám v spôsobe rozhodovania jednotlivých orgánov Európskej únie. Považujeme však za potrebné poukázať na dva aspekty. Prvým je striktné dodržiavanie prameňov práva Európskej únie upravujúcich spôsob rozhodovania orgánov Európskej únie a väčšinu potrebnú na prijatie toho-ktorého rozhodnutia. Každá prípadná zmena musí prejsť procesom schvaľovania upraveným v primárnom práve Európskej únie. Druhým je vnímanie suverenity každého členského štátu, ktorého právom je participovať na rozhodovacích procesoch ako rovný s rovným bez ohľadu na veľkosť populácie alebo územia, bez ohľadu na ekonomickú silu konkrétneho štátu, a to aj v kontexte možného vystúpenia členského štátu z Európskej únie. Nie je jednoduché dosiahnuť vždy konsenzus v bloku 27 štátov, ktoré majú v globálnom meradle rôzne postavenie, je však nevyhnutné, aby záujmy menšiny neboli pretláčané silou väčšiny.

## Členský štát a vnútroštátna legislatíva

Druhou etapou legislatívnej činnosti spojenou s právom Európskej únie je prebratie právne záväzných aktov (orgánov) Európskej únie do slovenského právneho poriadku. V tomto kontexte sa zameriame na právne akty sekundárne – nariadenia a smernice. Judikatúre Súdneho dvora Európskej únie na tomto mieste pozornosť nevenujeme.

V situácii, keď je na pôde orgánov Európskej únie prijaté nariadenie alebo smernica, nastupuje potreba implementácie obsahu príslušného prameňa sekundárneho práva Európskej únie do právneho poriadku členského štátu.<sup>227</sup>

<sup>227</sup> Na tomto mieste opätovne poukazujeme na podrobne logicky a systematicky spracovaný pohľad na slovenskú právnu normotvorbu v kontexte preberania právne záväzných aktov (orgánov) Eu-

Pozrime sa v prvom rade na **nariadenia**. Nariadenie ako sekundárny prameň práva Európskej únie má priamy právny účinok, ergo nie je potrebné preberať ho osobitne do právneho poriadku členského štátu. Aj keď pre zjednodušenie jeho aplikovateľnosti v praxi je niekedy vhodné upraviť na vnútroštátnej úrovni členského štátu proces jeho aplikácie, treba vychádzať zo zákona o tvorbe právnych predpisov (§ 4 ods. 4), podľa ktorého sa už existujúca právna norma opakovane nepreberá do iného všeobecne záväzného právneho predpisu, len sa na ňu odkáže. Ak teda máme nariadenie s priamym účinkom na slovenský právny poriadok, potom jeho ustanovenia, nielenže podľa čl. 7 ods. 2 Ústavy majú prednosť pred zákonmi, ale (so skôr načrtnutou výnimkou vhodnosti podrobnejšej úpravy) nepreberáme ich osobitne – samostatným všeobecne záväzným právnym predpisom kopírujúcim ustanovenia nariadenia do nášho práva. Je to nadpráca, ktorá vykazuje znaky zbytočnosti.

V druhom rade máme **smernice** (v minulosti to boli aj (už spomínané) rámcové rozhodnutia), pri ktorých je podstatné, aby ich obsah prevzal jednotlivý členský štát v súlade s vnútroštátnou právnou úpravou legislatívneho procesu do svojho právneho poriadku vo vymedzenom rozsahu a v stanovenom čase – ergo prevzatie obsahu (vecnej stránky) predmetnej smernice čo do rozsahu a času do vnútroštátneho práva členského štátu. V tejto oblasti je legislatívna činnosť jednotlivého členského štátu najdôležitejšia a povedzme že aj najkreatívnejšia. Čo je teda úlohou Slovenskej republiky ako členského štátu? V smernicou ustanovenom čase prevziať jej obsah v súlade s vnútroštátnou právnou úpravou legislatívneho procesu<sup>228</sup> do slovenského právneho poriadku. Ak máme určené tieto dve úlohy, a smernica vždy dáva členskému štátu dostatočný časový rámec na prevzatie jej obsahu do vnútroštátneho práva, potom je potrebné „naštartovať“ legislatívny proces na vnútroštátnej úrovni – osobitne cez určenie príslušného ústredného orgánu štátnej správy (prípadne iného orgánu štátu) zodpovedného za koordináciu a gestorovanie prác na prípravách návrhov zákonov alebo

---

ropskej únie do slovenského práva v monografii *Kolíska vzniku zákonov v Slovenskej republike* od Milana Hodása (poznámka pod čiarou k odkazu 5).

<sup>228</sup> Napríklad: zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady SR v znení neskorších predpisov; zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov; legislatívne pravidlá tvorby zákonov schválené uznesením Národnej rady Slovenskej republiky č. 519 z 18. decembra 1996 (uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 19/1997) v znení neskorších uznesení Národnej rady Slovenskej republiky (bližšie webové sídlo Národnej rady Slovenskej republiky: [www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk)).

Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky schválené uznesením vlády Slovenskej republiky č. 561 z 25. septembra 2024 (bližšie webové sídlo vlády Slovenskej republiky: [www.vlada.gov.sk](http://www.vlada.gov.sk)).

aproximačných nariadení vlády<sup>229</sup> a následného prerokovania a schvaľovania príslušnej právnej úpravy. Nemôžeme opomenúť dva významné aspekty, ktoré je potrebné v tomto legislatívnom procese vziať do úvahy. Po prvé, **sledovať čas**, do ktorého je potrebné príslušnú smernicu prevziať do slovenského práva, a po druhé správne prevziať do slovenského práva vecnú/obsahovú regulácia vyplývajúcu zo smernice.

Z časového hľadiska, ako sme už spomenuli, smernica dáva členskému štátu dostatočný časový priestor na jej prevzatie do vnútroštátneho práva členského štátu. Je preto nevyhnutné, aby gestor legislatívneho procesu na vnútroštátnej úrovni naplánoval jednotlivé štádiá legislatívneho procesu tak, aby spĺňali všetky náležitosti upravené vo všeobecne záväzných právnych predpisoch reglementujúcich legislatívny proces. Osobitne zodpovednosť vlády ako vrcholného orgánu výkonnej moci a subjektu zákonodarnej iniciatívy je veľmi dôležitá. Vychádzajúc zo zákona o tvorbe právnych predpisov a legislatívnych pravidiel vlády je pre kvalitu legislatívneho procesu a zároveň jeho kontrolu významné medzirezortné pripomienkové konanie. Upozorňujeme na to nielen z dôvodu, že sa doň majú právo (ale aj povinnosť) zapojiť príslušné orgány verejnej moci, ale aj verejnosť. Predpokladom je príprava takého návrhu vnútroštátneho prameňa práva, ktorý vhodným spôsobom preberie do slovenského práva obsah príslušnej smernice. Poukazujeme na to v kontexte nadužívania inštitútu skráteného legislatívneho konania, ktoré býva spojené s tzv. legislatívnou núdzou, ktorú predstavuje minimálny čas potrebný na prijatie potrebnej právnej úpravy. Ako sme uviedli, dostatočný časový rámec na prebratie daný smernicou, je potrebné zohľadniť tak, aby nebol dôvod na prerokovanie a schvaľovanie vnútroštátneho prameňa práva preberajúceho smernicu v skrátenom legislatívnom konaní. Osobitne na to poukazujeme v kontexte skutočnosti, že podmienky na skrátené legislatívne konanie v prípade zákonov striktné upravené v § 89 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení zákona č. 86/2000 Z. z., sú žiaľ často obchádzané, nezriedka argumentujúc práve nedostatkom času na uskutočnenie riadneho legislatívneho procesu, k čomu by však neprišlo, ak by bola dostatočná koordinácia jednotlivých subjektov zapojených do legislatívneho procesu z hľadiska časového. Žiaľ ani poistka v podobe právomoci hlavy štátu vrátiť Národnej rade Slovenskej republiky na opätovné prerokovanie zákon schválený v skrátenom legislatívnom konaní (teraz myslíme vo všeobecnosti, nielen v kontexte preberania smerníc do vnútroštátneho práva) sa v praxi nejaví dostatočná. Protiargumentáciou

<sup>229</sup> Článok 7 ods. 2 v spojení s čl. 120 ods. 2 Ústavy a zákon č. 19/2002 Z. z., ktorým sa ustanovujú podmienky vydávania aproximačných nariadení vlády Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

nevyhnutnosti skráteného legislatívneho konania by mohla byť hrozba infringementu zo strany Európskej komisie. Ani to však neobstojí pri racionálnom legislatívnom plánovaní, na čo sme už poukázali.<sup>230</sup> Analýzou smerníc ako sekundárnych prameňov práva Európskej únie sme dospeli k zisteniu, že časový úsek ustanovený smernicou na jej prevzatie/zapracovanie do právneho poriadku členského štátu je spravidla 18 mesiacov až 2 roky. V kontexte legislatívneho procesu v Slovenskej republike, zohľadňujúc jednotlivé časovo vymedzené štádiá legislatívneho procesu, musíme vziať do úvahy najmä Harmonogram schôdzí Národnej rady na príslušný kalendárny rok a Plán legislatívnych úloh vlády. Od využitia práva zákonodarnej iniciatívy v riadnom legislatívnom procese v Národnej rade po schválenie zákona sa štatisticky pohybujeme v intenciách cca 2,5 až 3 mesiacov. K tomu je potrebné ešte pripočítať čas potrebný na signáciu a publikovanie zákona a primeranú legisvakračnú lehotu. Ako nám z uvedených faktov vyplýva, riadny legislatívny proces súvisiaci s prevzatím obsahu smernice do slovenského práva vo forme zákona má byť pravidlom bez potreby skráteného legislatívneho konania.

Druhou stranou tejto mince je **vhodné obsahové prevzatie** smernice do vnútroštátneho práva. Na možné rôzne jazykové mutácie smerníc sme už kriticky poukázali. Z hľadiska obsahu a terminológie je v záujme nášho štátu, aby všeobecne záväzný právny predpis preberajúci do slovenského práva smernicu bol terminologicky správny (vychádzajúc z ustálenej/používanej terminológie), a obsahovo zapadal do právnej úpravy právneho odvetvia, ktorého sa preberaná smernica týka. Tu je nevyhnutné z hľadiska vnútroštátnej legislatívy identifikovať všeobecne záväzný právny predpis, do ktorého sa preberie/prevezme obsah smernice. Či to bude zákon, aproximačné nariadenie vlády, prípadne ďalší všeobecne záväzný právny predpis. Či je potrebné prijať úplne novú právnu úpravu, alebo postačí novelizovať už existujúcu právnu úpravu. Aj tu je potrebné, vychádzajúc z praxe, dať dôraz na to, aby sme prevzali obsah smernice v rozsahu, ktorý sa od nás vyžaduje. Nezriedka sa totiž vnútroštátna právna úprava (jazykovo) príliš koncentruje na znenie smernice, ktoré až v nežiadanom rozsahu preberá do nášho práva, zrejme aj v snahe prebrať všetko, čo sa od nás očakáva. Účelom smernice je harmonizácia vnútroštátnych právnych úprav členských štátov v určitej oblasti spoločnej európskej politiky. Zároveň však spôsob tohto prebratia je ponechaný na jednotlivé členské štáty v súlade s ich vnútroštátnou právnou úpravou. Poukázať môžeme napríklad na príliš „zviazané“ preberanie obsahu smerníc z odvetvia trestného práva upravujúcich trestnú zodpovednosť

<sup>230</sup> K tejto téme pozri bližšie aj: GAŇA, S. Legislatíva v období pandémie. In *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2021*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, s. 49 – 58. Dostupné na: <www.flaw.uniba.sk>.

páchateľa za trestný čin. Doslovné preberanie vymedzenia skutkových podstat jednotlivých trestných činov (už z čias ich úprav v rámcových rozhodnutiach) pôsobilo strnulo a cudzorodo (napríklad aj pri drogovej kriminalite). Práve legislatívny proces (spojený aj s rekodifikáciou trestného práva zo začiatku nášho milénia a v období vstupu Slovenska do Európskej únie) pomohol eliminovať násilné a doslovné preberanie takýchto skutkových podstat do nášho práva. Obdobne to platí, ako sme už uviedli, napríklad aj vo finančnej oblasti, kde sme poukázali na cudzorodý pojem „vankúš“ v našom právnom poriadku. Je preto nevyhnutné vychádzať z ustálenej terminológie a sledovať „ducha smernice“. Zároveň je nevyhnutné aj v tomto kontexte sledovať pri preberaní smerníc do slovenského práva záujmy Slovenskej republiky, keďže obsah smerníc spravidla ustanovuje mantinely, v ktorých sa pri preberaní smerníc členský štát môže pohybovať, a to tak, aby sme vedeli racionálne prevziať príslušnú smernicu do nášho práva, nielen čisto mechanicky. V tomto kontexte sa ešte vrátíme k časovému aspektu prebratia smernice do právneho poriadku členského štátu. Tak, ako je neželateľné a aj protiprávne, neprebrať obsah smernice do vnútroštátneho práva členského štátu v ustanovenom čase, tak sa nezriedka môže stať, že príliš skoré prevzatie smernice do vnútroštátneho práva členského štátu bude pôsobiť nie v prospech daného štátu, ale v jeho neprospech. Osobitne pri ustanovení určitých povinností, ktoré by sme pri priskorom prevzatí smernice my už mali, teda boli nimi viazaní, ale iné členské štáty ešte nie (osobitne vo vzťahu k Európskej únii ako celku, nie k tým členským štátom, ktoré obsah smernice ešte neprevzali do ich právnych poriadkov).

Na záver tejto podkapitoly opätovne zdôrazňujeme, že z hľadiska preberania obsahu smerníc do slovenského práva je potrebné, aby sa legislatívna činnosť z časového hľadiska zamerala na také načasovanie jednotlivých krokov pri príprave návrhov vnútroštátnych všeobecne záväzných právnych predpisov preberajúcich smernice, ktoré zabezpečia riadny/štandardný legislatívny proces (nie skrátенý), aby k prebratiu smernice prišlo v lehote, ktorú ustanovuje smernica, ale ktorá nespôsobí nevýhodnejšie postavenie Slovenska oproti iným členským štátom, na čo sme už poukázali. Zároveň, aby sa kládol dôraz na terminologickú správnosť preberanej vecnej stránky vychádzajúc z ustálenej slovenskej terminológie. A v neposlednom rade, aby prípadné širšie koncipované možnosti vecnej reglementácie príslušnej smernice boli prebraté do slovenského práva v takom rozsahu, ktorý naplní účel sledovaný smernicou, ale čo najmenej negatívne ovplyvní záujmy Slovenskej republiky.

## Záver

Myšlienka zjednotenej Európy, ktorá sa objavuje po druhej svetovej vojne, a ktorej cieľom bolo obnovenie vojnou zničeného kontinentu, sa prostredníctvom jednotlivých krokov a medzinárodnej spolupráce pretavuje až do vytvorenia Európskej únie v podobe, v akej ju poznáme dnes. Je spojená nielen s medzinárodným právom, ale aj s právom *sui generis*, ktorým môžeme označiť právo Európskej únie alebo aj európske právo. S právom je nevyhnutne spojená legislatívna činnosť ako právna normotvorba, ktorú môžeme všeobecne označiť za kreatívnu duševnú činnosť, a ktorej výsledkom je konkrétna právna norma alebo právny predpis.

Špecifikom práva Európskej únie v oblasti legislatívy je nielen vytváranie právnych noriem obsiahnutých v právne záväzných aktoch (orgánov) Európskej únie, ale aj s ním súvisiace následné vytváranie všeobecne záväzných právnych predpisov na úrovni jednotlivých členských štátov, ktoré právo Európskej únie do svojich právnych poriadkov záväzne preberajú. Z hľadiska sekundárneho práva Európskej únie sme poukázali v tomto kontexte najmä na priamo aplikovateľné pramene – nariadenia a zároveň na smernice, ktorých prevzatie do vnútroštátnych právnych poriadkov členských štátov čo do obsahu a času je povinnosťou členských štátov vyplývajúcou z primárneho práva Európskej únie, avšak v kontexte právnej úpravy legislatívneho procesu príslušného členského štátu.

V súvislosti s preberaním obsahu právne záväzných aktov (orgánov) Európskej únie poukazujeme na stále otvorenú otázku vzťahu medzi právom Európskej únie a ústavným právom členského štátu, Ústavu štátu prioritizujúc. Poukázali sme na rozhodovacia činnosť Súdneho dvora Európskej únie akcentujúcu prioritizáciu práva Európskej únie pred ústavným právom členských štátov. Na druhej strane odkazovo aj na odlišné názory národných ústavných súdov – napríklad nemeckého alebo českého. V tomto smere sa prikláňame k potrebe podrobnej odbornej diskusie medzi jednotlivými členskými štátmi o ďalšom vnímaní práva Európskej únie ako osobitného práva vo vzťahu k primárnym prameňom práva jednotlivých členských štátov, na čele ktorých stoja národné ústavy, a to aj v kontexte so suverenitou ako jedným z imanentných znakov štátu.

**Pozitívom** členstva suverénneho štátu v Európskej únii v oblasti legislatívy je spoluvytváranie unifikovaných právnych noriem platných na území celej Európskej únie, alebo jej časti, ktoré majú uľahčiť realizáciu myšlienok spolupráce – voľný pohyb osôb, tovaru, kapitálu a služieb v maximálne možnom rozsahu, pri zachovaní tých oblastí autonómnej regulácie ponechanej pre jednotlivé členské štáty, ktorá vyplýva z práva Európskej únie. Zároveň sa nám vytvára priestor pre výmenu informácií a skúseností v oblasti právnej normotvorby medzi



jednotlivými členskými štátmi, osobitne tými, ktoré členskými štátmi sú dlhšiu dobu než Slovenská republika.

**Na strane druhej** pri tvorbe vnútroštátnych právnych noriem nám právo Európskej únie ako členskému štátu v mnohých otázkach čiastočne zväzuje ruky, keďže máme nielen práva, ale aj povinnosti, medzi ktoré patrí aj preberanie obsahu právne záväzných aktov (orgánov) Európskej únie do nášho práva, na ktorých tvorbe sa už ako členský štát síce priamo podieľame, ktoré nám však zároveň neumožňujú prijímať vnútroštátnu právnu úpravu jednotlivých oblastí spoločenského života s takým rozsahom autonómie ako v prípade, keď by sme členským štátom neboli. Také sú však pravidlá klubu, ktorý sa nazýva Európska únia.<sup>231</sup>

V **Úvode** sme definovali dve hypotézy, ktorých verifikovanie alebo negovanie sme si vytýčili za cieľ analýzy uvedenej v tomto príspevku.

V súvislosti s prvou hypotézou môžeme uviesť, že členstvo Slovenska v Európskej únii posilnilo náš vplyv na tvorbu práva v európskom priestore. Kým pred vstupom do Európskej únie sme ako uchádzač o členstvo museli prevziať do nášho právneho poriadku obsah práva Európskej únie, na ktorého tvorbe sme sa nepodieľali, v súčasnosti ako členský štát sa spolupodieľame na tvorbe práva Európskej únie, ktorým sa následne riadime. V širšom kontexte sa zároveň spolupodieľame na politike Európskej únie ako celku smerom k tretím štátom a medzinárodným organizáciám.

Aj druhú hypotézu považujeme za potvrdenú. Právo Európskej únie nepochybne vplýva na slovenské právo v oboch smeroch. Ako sme už skôr uviedli, pozitívne pôsobí pri zjednocovaní viacerých oblastí práva naprieč celou Európskou úniou. Na druhej strane je tvorba vnútroštátneho práva limitovaná obsahom práva Európskej únie v rozsahu záväznom pre členský štát. Síce na jeho tvorbe participujeme, výsledok je však kompromisom medzi jednotlivými členskými štátmi, ktorý nie vždy musí zodpovedať záujmom Slovenska, ktoré by sme mohli presadzovať voľnejšie, nebyť viazaný právom Európskej únie.

Skúsenosti z praktickej tvorby práva na úrovni orgánov Európskej únie i vnútroštátnych orgánov Slovenskej republiky sme spojili s poznatkami právnej vedy, osobitne v oblasti právnej normotvorby, a spracovali sme ich najmä analyticky a komparatívne, sekundárne využijúc matematicko-štatistické ukazovatele a jazykovú analýzu.

<sup>231</sup> Zároveň však na tomto mieste chceme poukázať na politiku posledných rokov, mesiacov, týždňov a aktuálne aj dní, keď sa v oblasti európskej spolupráce vyskytujú otázky oslabovania ducha jednotnosti. Na myslí máme neplnenie povinností (resp. úmyselné odďaľovanie ich splnenia), ku ktorým sa zaviazali štáty pri vstupe do Európskej únie, akým je prijatie jednotnej meny euro, ale aj narušanie vzájomnej dôvery, ktorým je obnovovanie kontrol na vnútorných hraniciach z dôvodu vysokej nelegálnej migrácie (napríklad Spolková republika Nemecko obnovila kontroly na všetkých svojich vnútorných pozemných hraniciach od septembra 2024).

V kontexte spomenutého ako **záverečné myšlienky** uvádzame, že v záujme zabezpečenia jednotnosti, súladnosti a prehľadnosti slovenského práva je nevyhnutné aj pri preberaní práva Európskej únie do nášho právneho poriadku striktno dodržiavať zákon o tvorbe právnych predpisov, zákon o rokovacom poriadku Národnej rady, ako aj legislatívne pravidlá, ktoré upravujú tvorbu právnych predpisov. Zároveň za pozitívne možno označiť, že každý členský štát disponuje suverenitou,<sup>232</sup> ktorú môže realizovať aj tak, ako mu umožňuje aj primárne právo Európskej únie,<sup>233</sup> že v súlade so svojím vnútroštátnym právom vystúpi z tohto „klubu“, ak zistí, že podmienky ďalšieho zotrvania v ňom sú preň menej výhodné než jeho ďalšie pôsobenie ako nečlenského štátu.

## Zoznam použitej literatúry

1. BALOG, B. *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019. 176 s. ISBN 978-80-8168-931-4.
2. BUJŇÁK, V.; GAŇA, S., HODÁS, M. *Teória a prax právnej normotvorby*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2023, 440 s. ISBN 978-80-571-0621-0.
3. CIBULKA, L. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2017, 358 s. ISBN 978-80-8168-733-4.
4. ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : EUROKÓDEX, 2012, 832 s. ISBN 978-80-89447-93-0.
5. GAŇA, S. Legislatíva v období pandémie. In *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2021*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, S. 49 – 58. Dostupné na: <www.flaw.uniba.sk>.
6. HODÁS M. *Kolíška vzniku zákonov v Slovenskej republike*. Praha : Leges, 2020, 228 s. ISBN 978-80-7502-521-0.
7. KUKLIŠ, T. *Zásada prednosti v judikatúre Európskeho súdneho dvora, Európskeho súdu pre ľudské práva a niektorých súdov členských štátov*. Bratislava : IRIS, 2010, s. 178. ISBN 978-80-89256-59-4.
8. OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, 892 s. ISBN 978-80-571-0380-6.

---

<sup>232</sup> K tomu pozri: Cibulka, L. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2017, s. 30 a nasl. Orosz, L.; Svák, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021. s. 11 a nasl.

<sup>233</sup> Článok 50 Zmluvy o Európskej únii. Dostupné na: <www.eur-lex.europa.eu>.

9. OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022, 840 s. ISBN 978-80-571-0506-0.
10. SVÁK, J., SURMAJOVÁ, Ž., BALOG, B. *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2017, 169 s. ISBN 978-80-8168-528-6.
11. SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská zmluva, komentár.* Praha : C.H.Beck, 2010, 1344 s. ISBN 978-80-740-0339-4.
12. ZÁMEČNÍKOVÁ, M. *Vady zákonodárneho procesu a zákonů v České republice, Německu a Rakousku.* Praha : Leges, 2018, 184 s. ISBN 978-80-7502-315-5.
13. Zmluva medzi Belgickým kráľovstvom, Dánskym kráľovstvom, Spolkovou republikou Nemecko, Helénskou republikou, Španielskym kráľovstvom, Francúzskou republikou, Írskom, Talianskou republikou, Luxemburským veľkvojvodstvom, Holandským kráľovstvom, Rakúskou republikou, Portugalskou republikou, Fínskou republikou, Švédskym kráľovstvom, Spojeným kráľovstvom Veľkej Británie a Severného Írska (členskými štátmi Európskej únie) a Českou republikou, Estónskou republikou, Cyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litovskou republikou, Maďarskou republikou, Maltskou republikou, Poľskou republikou, Slovinskou republikou, Slovenskou republikou o pristúpení Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky k Európskej únii. Dostupné na: <[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)>.
14. Zmluva o Európskej únii. Dostupné na: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

### **Kontaktné údaje**

JUDr. Stanislav Gaňa, PhD.

e-mail: [stanislav.gana@flaw.uniba.sk](mailto:stanislav.gana@flaw.uniba.sk)

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra ústavného práva

# ODVOLÁVANIE PODPREDSEDU PARLAMENTU A OCHRANA PARLAMENTNEJ MENŠINY

## DISMISSAL OF THE DEPUTY SPEAKER AND PROTECTION OF THE PARLIAMENTARY MINORITY

*Marián Ruňanin*<sup>234</sup>

**Abstrakt:** Článok sa zaoberá situáciou, keď parlamentná väčšina usiluje o odvolanie podpredsedu parlamentu, ktorý zastupuje najväčšiu opozičnú stranu. Analyzujeme prepojenie tradície obsadzovania funkcie podpredsedu parlamentu zástupcom parlamentnej menšiny s princípom ochrany práv menšiny. Poukazujeme na problematiku absencie efektívnych mechanizmov na riešenie tejto situácie a argumentujeme proti správnosti takéhoto postupu. V závere článku navrhujeme nový prístup k postaveniu podpredsedu parlamentu, ktorý by eliminoval tento prejav dominancie parlamentnej väčšiny.

**Kľúčové slová:** Parlament, podpredseda národnej rady, opozícia

**Abstract:** The article deals with a situation in which the parliamentary majority seeks the removal of the deputy speaker of parliament, who represents the largest opposition party. We analyse the link between the tradition of filling the post of deputy speaker with a representative of the parliamentary minority and the principle of protecting the rights of the minority. We point to the problem of the absence of effective mechanisms to deal with this situation and argue against the correctness of such a procedure. In the conclusion of the article, we propose a new approach to the position of the Deputy Speaker of Parliament that would eliminate this manifestation of the dominance of the parliamentary majority.

**Key words:** Parliament, Vicechairman of National Council, Opposition

### Úvod

Predseda vlády Slovenskej republiky vo IX. volebnom období prejavil snahu odvolať podpredsedu parlamentu, ktorý je zároveň predsedom najväčšej

---

<sup>234</sup> Katedra teórie práva a filozofie práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave.

opozičnej parlamentnej strany.<sup>235</sup> Táto snaha bola úspešná, a v čase písania tohto článku bol podpredseda Národnej rady skutočne odvolaný, čo vyvolalo značné znepokojenie v radoch parlamentnej opozície.<sup>236</sup> Táto snaha bola úspešná, a v čase písania tohto článku bol podpredseda Národnej rady skutočne odvolaný, čo vyvolalo značné znepokojenie v radoch parlamentnej opozície.<sup>237</sup>

Tento postup otvára otázku dodržiavania princípu ochrany parlamentnej menšiny, ktorý je spojený s princípom právneho štátu. Nieкто by mohol argumentovať, že konanie parlamentnej väčšiny (teda vlády), vedúce k odvolaniu podpredsedu, narúša tento princíp, pretože umožňuje parlamentnej väčšine zasahovať do práv menšiny.<sup>238</sup>

Účelom článku je zhodnotiť súčasnú právnu úpravu odvolania podpredsedu národnej rady a analyzovať právnu situáciu v oblasti ochrany parlamentnej menšiny. Zároveň predstaviť komparatívny model fungovania „lídra opozície“ ako analógiu k pozícií predstaviteľa opozície vo vedení parlamentu. V článku sa snažíme ukázať, prečo by bolo odvolanie takejto osoby nesprávne a zároveň predstavíme riešenia plynúce z komparácie právnych úprav. Ako uvádza V. Knapp, veda má ovplyvňovať aj prax. Preto v tomto článku predstavujeme konkrétne legislatívne riešenia tejto problematiky, čím prispievame nielen k teoretickej diskusii, ale aj k nožnej zmene praxe.<sup>239</sup>

## Právna úprava voľby a odvolávania podpredsedov národnej rady a ich dôležitosť

Ústava Slovenskej republiky obsahuje vo svojom článku 90 ods. 1 pravidiel týkajúce sa voľby a odvolávania podpredsedov národnej rady. Duplicitná právna úprava je obsiahnutá aj na podústavnej úrovni, a to v zákone č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku, konkrétne v ustanoveniach § 15 a 16 tohto zákona. Vo všeobecnosti možno deklarovať, že počet podpredsedov nie je stanovený a sú

<sup>235</sup> Premiér predloží návrh na odvolanie Šimečku z postu podpredsedu parlamentu. [online] [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://domov.sme.sk/c/23374188/premier-predlozi-navrh-na-odvolanie-simecku-z-postu-podpredsedu-parlamentu.html>.

<sup>236</sup> Koalícia odvolala Michala Šimečku z vedenia parlamentu. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://dennikn.sk/4199009/koalicia-odvolala-michala-simecku-z-vedenia-parlamentu>.

<sup>237</sup> Program NR SR sa posúva ďalej, poslanci zriadili prvé dva výbory, čaká ich aj voľba vedenia NR SR. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://plus.noviny.sk/849768-program-nr-sr-sa-posuva-dalej-poslanci-zriadili-prve-dva-vybory-caka-ich-aj-volba-vedenia-nr-sr>.

<sup>238</sup> Nález Ústavného súdu ČR zo 17. januára 2024, sp. zn. PL. ÚS 30/23.

<sup>239</sup> KNAPP, V. *Vědecká propedeutika pro právníky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 28 – 32.

volení tajnou voľbou nadpolovičnou väčšinou hlasov všetkých poslancov národnej rady. Z tohto, ako aj z § 2 ods. 3 písm. a) zákona o rokovačom poriadku, vyplýva, že voľba a odvolávanie podpredsedu parlamentu patrí medzi diskrečné právomoci parlamentu. Zákon ani Ústava nepredpisujú žiadne ďalšie kvalifikačné či politické predpoklady kandidáta, je teda v plnej miere na pleciach národnej rade ako a koho zvolí. Fakticky treba povedať, že je to skôr na „vôli“ parlamentnej väčšiny, ktorá dokáže zvoliť svojich kandidátov a naopak ich aj odvolať.

Podpredseda národnej rady má v zmysle čl. 90 ods. 1 Ústavy zastupovať predsedu národnej rady. Vykonáva teda formálne právomoci bližšie upravené zákonom o rokovačom poriadku. Na prvý pohľad sa teda môže zdať, že ide o vysoko formálnu funkciu bez väčšieho významu (v obdobnom duchu argumentoval nemecký spolkový ústavný súd vo veci BVerfGE 160, 411-426). Napriek tomu však zákon o rokovačom poriadku priznáva podpredsedovi parlamentu určité privilégiá. Napríklad podľa § 28 ods. 1 tohto zákona má podpredseda právo požiadať o slovo, pričom mu musí byť udelené, a to na čas vymedzený na 20 minút. Zároveň podpredseda národnej rady má v zmysle § 66 ods. 5 spomínaného zákona právo zúčastniť sa poslaneckého grémia. Okrem procedurálnych právomocí má podpredseda národnej rady nárok (okrem asistentov poslancov) aj na poradcov, štátneho vodiča a lepšiu polohu parlamentnej kancelárie (priamo v budove národnej rady, pričom poslanci sídlia väčšinou na Západnej terase Bratislavského hradu).

Z uvedeného vyplýva, že funkcia podpredsedu národnej rady má určitý ceremoniálny charakter, avšak práve tento aspekt jej dáva širší politický význam. Keďže podpredseda reprezentuje parlament ako celok, jeho pozícia mu umožňuje širšie zapojenie do verejného života a politickej komunikácie. Napríklad jeho účasť na školskej prednáške môže byť vnímaná ako politicky neutrálna, čo je prijateľnejšie ako prítomnosť bežného poslanca opozície. Táto viditeľnosť zároveň posilňuje dôležitosť jeho pozície.

Prítomnosť zástupcu opozície na tejto pozícii vo vedení parlamentu zdôrazňuje, že parlament ako celok nie je len nástrojom vládnej väčšiny, ale miestom zastupujúcim celý národ vrátane kritických a alternatívnych hlasov k parlamentnej väčšine. Z pohľadu opozície je obsadenie tohto postu nielen výrazom rešpektu k princípom pluralizmu, ale aj uznaním jej legitimacy a dôležitosti v politickom systéme. Takto opozícia získava viditeľnú a rešpektovanú platformu, ktorá jej umožňuje priamo sa zapájať do organizačných záležitostí parlamentu. Tento symbolický význam navyše zabezpečuje, že opozícia nie je zatlačená do kúta, ale zostáva súčasťou dôležitých procesov, ktoré formujú chod zákonodarného zboru.

Aj keď môže ísť o prevažne ceremoniálnu funkciu, dodržiavanie tradície, že všetky frakcie majú svoje zastúpenie, prispieva k pocitu rovnováhy a spravodlivosti v parlamente.

Práve na tejto pozícii je dôležité pripomenúť výrok Edmunda Burkeho vo svojom príspevku v roku 1774 v Bristole: „Parlament nie je zhromaždením vyslancov rôznych a nepriateľských záujmov, ktorých záujmy musí každý z nich obhajovať ako zástupca a obhajca proti iným zástupcom a obhajcom, **ale parlament je poradným zhromaždením jedného národa s jediným záujmom, záujmom celku, kde by sa nemali riadiť miestne ciele, ani miestne predsudky, ale všeobecné dobro vyplývajúce zo všeobecného rozumu celku.**“<sup>240</sup>

## Ochrana parlamentnej menšiny

Parlamentná menšina a jej zastúpenie nie sú explicitne uvedené v Ústave Slovenskej republiky. Ochranu parlamentnej menšiny však možno nepriamo vyvodiť z Ústavy, čo potvrdil aj Ústavný súd vo svojom náleze.<sup>241</sup> Ústava obsahuje viacero mechanizmov, ktoré sú garantované aj parlamentnej menšine a ktoré sú ďalej rozpracované v zákone o rokovacom poriadku. Napríklad článok 83 ods. 2 Ústavy umožňuje pätine poslancov požiadať o zvolanie schôdze Národnej rady, alebo článok 130 ods. 1 Ústavy poskytuje legitimitáciu na podanie ústavnej sťažnosti. Ústavný súd sa otázkou ochrany parlamentnej menšiny zaoberal najmä z hľadiska legislatívneho procesu<sup>242</sup>. Zdôraznil pritom potrebu zabezpečiť parlamentnej menšine možnosť vyjadriť sa v legislatívnych procesoch, čím sa podporuje pluralitná diskusia a ochrana základných princípov demokracie. Český Ústavný súd vo svojom náleze zdôrazňoval práve legitimitu legislatívneho procesu ako dôležitý prvok, ktorý odôvodňuje existenciu ochrany parlamentnej menšiny. Súd uviedol: „Adresáti právnych norem **majú nepochybné právo legitímne očakávať, že prípadná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárného díla. Zákonodárna**

<sup>240</sup> Edmund Burke, *Speech to the Electors of Bristol*. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>>.

<sup>241</sup> Pozri Nález Ústavného súdu SR z 11. mája 2022, sp. zn. PL. ÚS 13/2020.

<sup>242</sup> Pozri Nález Ústavného súdu SR z 13. decembra 2022, sp. zn. PL. ÚS 13/2022-337.

*procedura se v této optice stává „skutečným zdrojem legitimacy zákona“.*<sup>243</sup> Na tomto mieste je potrebné pripomenúť, že aj princíp ochrany parlamentnej menšiny má svoje hranice, čomu sa venoval iný nález českého ústavného súdu<sup>244</sup>

K úlohe a podstate parlamentnej menšiny sa vyjadril český ústavný súd aj v ďalšom náleze, podľa ktorého aj keď princíp väčšinového rozhodovania je základným znakom demokracie, parlament nie je výhradným nástrojom väčšiny.<sup>245</sup> Základným prvkom parlamentnej demokracie je slobodný výkon mandátu všetkých poslancov, bez ohľadu na to, ku ktorej politickej skupine patria. Opozícia, hoci sa priamo nepodieľa na výkone vládnej moci a býva početne v menšine, musí mať nerušený prístup k svojim právam, ktoré jej umožňujú plniť nezastupiteľné funkcie teda dohliadať na väčšinu a kontrolovať vládu. Prítomnosť opozície núti vládnú väčšinu zdôvodňovať svoje rozhodnutia, čím sa zabezpečuje kontradiktórnosť diskusie, ktorá je kľúčová pre kvalitný zákonodarný proces. Medzi práva opozície patrí právo na účasť na parlamentných procedúrach, kontrolu nad vládnu väčšinou, právo blokovať alebo oddialiť rozhodnutia prijaté väčšinou, a právo na ústavný prieskum prijatých zákonov. Ochrana týchto práv opozície je prejavom politickej kultúry a úrovne demokracie v danom systéme. Tieto práva musia byť upravené tak, aby ich vládna väčšina nemohla ľubovoľne meniť, čím sa zabezpečuje stabilita a ochrana menšinových práv. Právo parlamentnej opozície je imanentnou súčasťou demokratického princípu a ak by boli narušené jej práva alebo činnosť, zodpovednosť za nápravu by spočívala primárne na parlamente. Ak by však k náprave nedošlo, zasiahnuť by mal Ústavný súd, ktorý by chránil slobodný výkon mandátu poslancov opozície.<sup>246</sup> Ak sa vrátíme do slovenského právneho prostredia, z rozhodnutia slovenského ústavného súdu uvádzame: *“Aj parlamentarizmus v Slovenskej republike je postavený na politickom súperení parlamentnej väčšiny a menšiny, pričom sa považuje za súčasť politickej kultúry priznať určité práva a ochranu aj parlamentnej menšine. Z právneho hľadiska však pojem parlamentnej menšiny, resp. opozície definovaný nie je a slovenský právny poriadok ani neobsahuje práva, ktoré by patrili špecificky len opozícii. Všetci poslanci národnej rady majú rovnaké statusové práva. Ochrana parlamentnej menšiny je princípom demokratického štátu. Ak by došlo k takej zmene vnútorných pravidiel parlamentu, ktoré by marili, sťažili či až dokonca znemožnili výkon činnosti parlamentnej menšiny, ale najmä výkon práv poslancov, ktorí k nej patria, tento princíp by bol porušený. Zodpovednosť za nápravu by bola v prvom rade na parlamente a jeho zákonodarnej právomoci.*

<sup>243</sup> Nález Ústavného súdu ČR z 15. februára 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

<sup>244</sup> Spomenúť možno rozhodnutie českého ústavného súdu, sp. zn. Pl. ÚS 30/23.

<sup>245</sup> Nález Ústavného súdu ČR z 1. marca 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

<sup>246</sup> Nález Ústavného súdu ČR z 15. februára 2007, sp. zn. PL. ÚS 77/06.



*Ak by parlament sám svoje vnútorné pravidlá v rokovacom poriadku nezmenil a tieto by zasahovali do slobodného výkonu poslaneckého mandátu poslancov opozície v intenzite porušujúcej jeho podstatu a zmysel, bol by namieste ochranný zásah nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti – ústavného súdu.”<sup>247</sup>*

K otázke ochrany parlamentnej menšiny sa vyjadrila aj Benátska komisia vo svojom odporúčaní č. 845/2016. Benátska komisia uviedla, že narastá potreba posilniť rámec parametrov a záruk upravujúcich interakciu medzi parlamentnou väčšinou a menšinou. Ak tieto záruky pre opozíciu chýbajú, môže sa ústavná demokracia zvrhnúť na autoritársky režim. Aby sa predišlo takejto degenerácii okrem ústavných a legislatívnych pravidiel je potrebné rešpektovať určité zásadné princípy. Tieto princípy odrážajú nevyhnutnosť pluralizmu, spolupráce a efektívneho rozhodovania, ktoré sú základom ústavnej demokracie.

Podľa Benátskej komisie demokratický štát musí rešpektovať hodnoty pluralizmu a slobody, pričom kritika opozície by nemala byť vnímaná ako negatívny prvok, ale ako legitímna súčasť demokratického systému. Opozícia má právo byť vypočutá a jej názory musia byť rešpektované. Zároveň zdôrazňuje, že demokracia nemôže existovať bez systému bŕzd a protiváh, teda vzájomnej kontroly medzi rôznymi štátnymi inštitúciami. Tento systém zahŕňa aj neštátnych aktérov, ako je slobodná tlač a občianska spoločnosť, ktoré bránia prílišnému sústredeniu moci v jednej inštitúcii. Komisia ďalej uvádza, že zásadný je princíp lojálnej a konštruktívnej spolupráce medzi štátnymi orgánmi, ktorá vedie k verejnému záujmu. Je tiež dôležité, aby väčšina vykonávala moc s ohľadom na zodpovednosť voči spoločnosti a transparentnosť, pričom si musí uvedomiť, že sa v budúcnosti môže stať opozíciou. Opozícia by zasa nemala zneužívať svoje procesné práva, ale má právo na používanie procedurálnych taktík v medziach pravidiel.

Dôležitým princípom je aj zachovanie otvorených „análov politickej zmeny“, aby väčšina nezneužívala moc na to, aby zabránila menšine stať sa väčšinou, a aby zmeny pravidiel boli transparentné a predchádzali im verejné konzultácie. Benátska komisia tiež zdôrazňuje, že systém by mal umožňovať efektívne rozhodovanie, pričom väčšina by mala mať možnosť realizovať svoju politiku, zatiaľ čo opozícia by nemala prekážať bežnému fungovaniu parlamentu. Dôležité je dosiahnuť rovnováhu medzi záujmami väčšiny a menšiny a zabezpečiť konštruktívnu spoluprácu.<sup>248</sup> V rámci svojho odporúčania Benátska komisia odporúčala finančné zabezpečenie fungovania minoritných skupín, čo de-facto Slovenská republika spĺňa pri fungovaní poslaneckých klubov (otázka ich vytvárania, a to naj-

<sup>247</sup> Nález Ústavného súdu SR z 9. januára 2011, sp. zn. PL. ÚS 6/2017.

<sup>248</sup> Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: A Checklist. Strasbourg: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 24. júna 2019, s. 8 a 7.

mä v súvislosti s neumožnením vytvorenia klubu s dostatočným počtom poslancov je na inú diskusiu). V oblasti procedurálnych pravidiel komisia zdôrazňuje, že rokovací poriadok by nemal byť menený implicitne alebo ad hoc, ani keď je kvalifikovaná väčšina za konkrétny postup. Každá zmena rokovacieho poriadku by mala byť riadne prediskutovaná a prijatá ako formálna úprava ešte pred prijatím konkrétneho opatrenia. Stabilita rokovacieho poriadku je nevyhnutná pre udržanie rovnováhy medzi väčšinou a menšinou a pre zabezpečenie konštruktívnej spolupráce v parlamente.<sup>249</sup>

Podstatnou časťou odporúčania je otázka vedenia parlamentov, pri ktorom Benátska komisia podporuje princíp proporčného zastúpenia na zodpovedných pozíciách, kde to zastúpenie komisia vníma ako dôležitý nástroj na zabezpečenie práv opozície. V najdôležitejších výboroch (napr. vo výboroch zodpovedných za rozpočet alebo dohľad nad bezpečnostnými službami) sa odporúča vyhradiť určité miesta pre opozíciu, a to aj nad rámec jej skutočného zastúpenia v parlamente, alebo dokonca zveriť opozícií predsednícke pozície. Princíp proporčného zastúpenia sa tiež odporúča pri zložení delegácií národných parlamentov do medzinárodných parlamentných asociácií a podobných orgánov.<sup>250</sup>

Z uvedených informácií vyplýva, že aj náš právny poriadok obsahuje inštitút ochrany parlamentnej menšiny, ktorý je implicitne prítomný. Odporúčania Benátskej komisie môžu slúžiť zákonodarcovi ako praktický manuál na dosiahnutie lepšej ochrany tohto princípu. Zároveň otvárajú aj ďalšie otázky, ako napríklad neumožnenie vzniku nového poslaneckého klubu počas prebiehajúceho volebného obdobia či potrebu stanovenia štandardov a princípov rokovacieho poriadku na úrovni ústavného zákona. Tieto témy však presahujú rámec tohto článku a sú otvorené na ďalšie skúmanie zo strany právnych vedcov.

## „Líder opozície“ v zahraničí a podpredsedovia parlamentu

Parlamentná menšina má rôzny typ inštitucionalizácie jej hlavného predstaviteľa v západných krajinách. Existujú rôzne príklady fungovania opozície vo svete, napríklad vo Veľkej Británii došlo k inštitucionalizácii lídra opozície, kde k formálnemu uznaniu tejto funkcie došlo až zákonom o ministroch koruny z roku 1937. ustanovil, že líder opozície v Spojenom kráľovstve má nárok na plat. Líder opozície plní zásadnú úlohu v parlamente. Jeho funkciou je predstavovať alternatívnu vládu a kritizovať aktuálnu vládu, čím zabezpečuje jej zodpovednosť.

---

<sup>249</sup> Tamže, s. 10.

<sup>250</sup> Tamže, s. 18.

Obvykle vedie tzv. "tieňovú vládu", kde členovia opozície pokrývajú rôzne oblasti verejnej politiky. Formálne uznanie lídra opozície nielenže zvyšuje jeho autoritu, ale poskytuje aj materiálnu podporu na výkon tejto významnej úlohy. Tento systém bol následne zavedený aj v ďalších krajinách Commonwealthu, ako Kanada či Austrália, kde lídri opozície takisto získali odmenu a formálne postavenie, čím sa zdôraznil význam a stabilita opozície v parlamentných demokraciách.<sup>251</sup>

Vo westminsterskom modeli sa opozícia identifikuje na základe inštitucionálnych kritérií. V rámci binárnej logiky parlamentnej demokracie je opozícia tvorená tými stranami, ktoré nie sú súčasťou vlády. V ideálnom westminsterskom modeli existujú len dve hlavné strany, čo zjednodušuje odpoveď na otázku, kto tvorí opozíciu. Na základe ústavných konvencií rozhoduje o tom, ktorý líder strany sa stane oficiálnym lídrom opozície, predseda parlamentu (House Speaker). Tento titul, ktorý bol prvýkrát zavedený v Kanade v roku 1905, a potom vo Veľkej Británii v roku 1937, je spojený s výraznými zdrojmi, ako je oficiálny plat na úrovni ministra a privilegované postavenie pri prideľovaní času na vystúpenia v parlamente.<sup>252</sup>

Formalizovaná pozícia lídra opozície však dáva zmysel v Británii, no nemusí nevyhnutne na Slovensku. Ako určitú analógiu môžeme považovať funkciu podpredsedu parlamentu, ktorá tradične býva obsadzovaná predstaviteľom najsilnejšej opozičnej strany. Táto pozícia však nemusí byť nevyhnutne spojená s „lídrom opozície“ v politickom zmysle.<sup>253</sup>

Otázka, či slovenská opozícia potrebuje obdobný inštitút, môže byť predmetom akademickej diskusie. My však zastávame názor, že ide o špecifický prvok westminsterského modelu. Je to práve z dôvodu, že Slovensko nemá obdobný historický vývoj ani podobný charakter parlamentu. Navyše, vzhľadom na proporcionálny volebný systém nedáva logiku vytvoriť centrálny orgán „lídra opozície“. Pre formálne parlamentné účely sa preto javí funkcia podpredsedu parlamentu ako najbližšia a najvhodnejšia alternatíva k spomínanému modelu „lídra opozície“.

Pravidlá parlamentov týkajúce sa parlamentnej menšiny sa však líšia od krajiny po krajinu. Niektoré štáty zjednodušujú prácu poslancov pri zákonodarnej

<sup>251</sup> MCHENRY, D. E. Formal Recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth. In *Political Science Quarterly*. Volume 69, Issue 3, September 1954, s. 438 – 452.

<sup>252</sup> HELMS, L. *Parliamentary Opposition in Old and New Democracies*. In *Library of Legislative Studies*. London/New York : Routledge, 2008, s. 30.

<sup>253</sup> V VIII. volebnom období bol podpredsedom národnej rady zo strany opozície z počiatku Peter Pellegrini, ktorý bol „lídrom“ kandidátnej listiny opozičnej politickej strany, avšak neskôr bol nahradený Jurajom Blanárom, ktorý už nebol chápaný ako „líder opozície“.

iniciatíve (napr. Belgicko), iné požadujú určitý počet poslancov na predloženie návrhu zákona (napr. Nemecko). Tak sa práca opozície v závislosti od systému zjednodušuje, alebo sťažuje. Z kontextuálneho hľadiska a najmä zemepisnej či historickej blízkosti môže byť pre nás inšpiratívna právna úprava Nemecka. V tejto časti sa budeme venovať špecificky podpredsedom parlamentu.

Na úrovni nemeckého spolkového snemu, v zmysle § 2 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku nemeckého spolkového snemu platí, že podpredsedov spolkového snemu volia poslanci tajným hlasovaním na celé volebné obdobie bez možnosti odvolania. Tento systém naznačuje profesionálny a formálny charakter tejto funkcie. Takýto záver bol potvrdený aj Spolkovým ústavným súdom v rozhodnutí z 22. marca 2022 (2 BvE 9/20), kde sa súd zaoberal sťažnosťou poslancov Alternatívy pre Nemecko (AfD). Tí namietali, že ich kandidáti na pozíciu podpredsedu spolkového snemu boli opakovane nezvolení, čo podľa nich porušovalo ich právo na rovnaké zaobchádzanie ako frakcia a právo na spravodlivú aplikáciu rokovacieho poriadku.

Súd konštatoval, že hoci rokovací poriadok spolkového snemu predpokladá, že každá frakcia bude mať zastúpenie v predsedníctve aspoň jedným podpredsedom, avšak toto právo je podmienené voľbou členov spolkového snemu. V zmysle článku 40 ods. 1 základného zákona (GG) sú voľby prezidenta a podpredsedov spolkového snemu slobodné. To znamená, že poslanci nie sú povinní zvoliť kandidáta, ani keď ho navrhla oprávnená frakcia. Spolkový ústavný súd rozhodol, že voľba podpredsedu spolkového snemu je formálnou a slobodnou pozíciou, ktorá nie je garantovaná žiadnej frakcii, pokiaľ jej kandidát nezíska podporu väčšiny poslancov.

Voľba takéhoto kandidáta musí byť vykonaná slobodne, bez procedurálnych obmedzení, ktoré by obmedzovali voľbu poslancov. Súd odmietol tvrdenie, že by mala existovať povinnosť voľby kandidáta na základe rovnosti frakcií. Uviedol, že takéto právo by narušilo podstatu slobodných volieb, ktoré sú neoddeliteľnou súčasťou demokracie a slobodného mandátu poslancov. Spomínané ustanovenie rokovacieho poriadku je teda fakticky bez právnej vynútiteľnosti. Pri porovnávaní právnych úprav ďalších štátov sa nám javí dôležité spomenúť aj zaujímavé riešenie španielskeho parlamentu. V zmysle článku 37 rokovacieho poriadku na začiatku volebného obdobia budú zvolení podpredsedovia parlamentu formou voľby jedného neprenosného hlasu.<sup>254</sup> Takéto pravidlo teda garantuje miesto aj opozícií, pričom rovnako ako v Nemecku sú tieto osoby nedovolateľné.

---

<sup>254</sup> Reglamento del Congreso de los Diputados. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <[https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/standing\\_orders\\_02.pdf](https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/standing_orders_02.pdf)>.

## Odvolanie predstaviteľa opozície z pozície podpredsedu parlamentu legálne, ale nesprávne

Na úvod sa musíme zaoberať otázkou odvolania podpredsedu parlamentu z radov opozície. V minulosti už k pokusom o odvolanie takejto osoby došlo, napríklad v prípade Jána Figeľa, no neúspešne, keďže parlamentná väčšina od toho ustúpila.<sup>255</sup> V súčasnom volebnom období k odvolaniu skutočne došlo nie en podpredsedu parlamentu, ale dokonca aj predstaviteľov opozície z radov vedenia parlamentných výborov.<sup>256</sup> Tým sa narúša kontrolná činnosť opozície.

Otázka je však zameraná na pozíciu podpredsedu parlamentu. Na úvod je potrebné preskúmať, či existujú právne nástroje na riešenie danej situácie z pohľadu opozície. Tradícia voľby predstaviteľa opozície na túto pozíciu na Slovensku už isté obdobie funguje, avšak aby mala právnu relevanciu, musela by byť kvalifikovaná ako ústavná zvykosť s právnou silou. Práve prostredníctvom existencie zvyklosti vieme odôvodniť obsadenie tejto pozície predstaviteľom opozície počas volebného obdobia, a tým aj jeho „neodvolateľnosť“ zo strany väčšiny (aj na základe matematického vyjadrenia je zrejmé, že za odvolanie M. Šimečku hlasovala parlamentná väčšina).<sup>257</sup> Aby sa však tradícia stala právne uznávanou ústavnou zvykosťou, musí spĺňať materiálne a nemateriálne prvky. A tu uvádzame fakt, že medzi materiálny prvok patrí ustálenosť a opakovateľnosť, pričom oba prvky boli v dejinách slovenského parlamentu narušené, a to konkrétne počas tzv. „noci dlhých nožov“, keď parlamentná opozícia nezískala žiadnu pozíciu v rámci vedenia parlamentu, či dokonca výborov.<sup>258</sup> Podobne, ako uvádza Giba, že poverenie prezidenta zostaviť vládu ešte nemožno považovať za ústavnú zvykosť, možno v tomto prípade dospieť k jednoduchšiemu záveru. Ani tradícia voľby podpredsedu parlamentu z radov opozície zatiaľ nedosahuje status ústavnej zvyklosti..<sup>259</sup>

<sup>255</sup> Smer neodvolal Figeľa z postu podpredsedu parlamentu. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://domov.sme.sk/c/7769734/smer-neodvolal-figela-z-postu-podpredsedu-parlamentu.html>>. Smer neodvolal Figeľa z postu podpredsedu parlamentu. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://domov.sme.sk/c/7769734/smer-neodvolal-figela-z-postu-podpredsedu-parlamentu.html>>.

<sup>256</sup> Poslanci v hlasovaní odvolali šéfov výborov Michala Šipoša a Máriu Kolíkovú. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://domov.sme.sk/c/23350201/poslanci-v-hlasovani-odvolali-sefov-vyborov-michala-siposa-a-mariu-kolikovu.html>>.

<sup>257</sup> Koalícia odvolala Michala Šimečku z vedenia parlamentu. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://dennikn.sk/4199009/koalicia-odvolala-michala-simecku-z-vedenia-parlamentu>>.

<sup>258</sup> Noc dlhých nožov po slovensky: Keď Fico ako jediný bránil demokraciu. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://www.aktuality.sk/clanok/560997/noc-dlhych-nozov-po-slovensky-ked-fico-ako-jediny-branil-demokraciu>>.

<sup>259</sup> GIBA, M. Nepísané ústavné pravidlá a vznik vlády: Čo poradiť prezidentke? [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/03/04/nepisane-ustavne-pravidla-a-vznik-vlady-co-poradiť-prezidentke>>.

Aj napriek tomu, že sa nejedná o právne relevantnú skutočnosť, existujú rôzne dôvody, prečo je toto konanie nesprávne z morálneho, spoločenského, politického alebo etického hľadiska. Tieto argumenty sme rozdelili do týchto skupín: demokratická symbolika a systém brzd a protiváh a miesto opozície v parlamentarizme, právny štát a procedurálna spravodlivosť, a posledným je podpredseda môže byť začiatok.

V rámci prvej skupiny môžeme argumentovať, že aj napriek tomu, že funkcia podpredsedu parlamentu nemá rozsiahle formálne právomoci, má dôležitý symbolický význam. Národná rada ako reprezentatívny orgán zahŕňa aj parlamentnú menšinu, ktorá je neoddeliteľnou súčasťou demokratického systému. Prítomnosť predstaviteľa najväčšej opozičnej strany na pozícii podpredsedu parlamentu predstavuje prináša prvok rovnováhy medzi väčšinou a menšinou a zabezpečuje, že opozícia má viditeľnú úlohu v parlamentnej štruktúre. Ide tak o formálne uznanie dôležitosti parlamentnej menšiny.

Benátska komisia odporučila, aby menšina mala slovo v otázkach riadenia schôdzí parlamentu. Odvolaním podpredsedu parlamentu (alebo jeho nezvolením) však dochádza k symbolickému vylúčeniu opozície z významnej účasti na parlamentnom daní. Tento krok môže narušiť legitimačný charakter parlamentu a v očiach verejnosti, najmä voličov parlamentnej menšiny, vyvolávať nedôveru voči štátu, čo je nežiadúce. Z pohľadu princípov deliberatívnej demokracie takéto konanie predstavuje negatívnu hodnotu, pretože nevedie k posilneniu spolupráce ani diskusie. Naopak, odvolanie podpredsedu vytvára dojem dominancie väčšiny, čo oslabuje vnímanú legitimitu vlády a jej rešpektovanie demokratických noriem. Pre definitívne potvrdenie týchto záverov by však bolo potrebné uskutočniť rozsiahly sociologický prieskum, zameraný najmä na voličov opozičných politických strán.

Slovensko je charakterizované ako právny a demokratický štát. Medzi princípy právneho štátu, ako uvádza kolektív autorov pod vedením Orosza a Sváka v komentári, patrí aj princíp právnej istoty zahŕňajúci aj ochranu legálne nadobudnutých práv a legitímnych očakávaní a zákaz (pravej) retroaktivity.<sup>260</sup> S týmto sa však spája aj princíp ochrany dôvery občanov v právny poriadok. Hoci občan v tejto situácii nie je priamo postihnutý, ako pôvodca moci a volič opozície je nepriamo dotknutý, čo môže oslabiť jeho dôveru v stabilitu systému. Aj keď tradícia voľby predstaviteľa opozície do funkcie podpredsedu parlamentu nemá charakter ústavnej zvyklosti, doteraz prinášala prvok stability a istoty pre občanov, najmä voličov parlamentnej menšiny. Ak v parlamente dôjde k odvolaniu (alebo nezvoleniu) predstaviteľa opozície, je objektívne očakávať, že voliči

<sup>260</sup> OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021.

parlamentnej menšiny to budú vnímať ako nespravodlivé a ako prvok neistoty či nestability. Je to z dôvodu, že Národná rada ako zákonodarný orgán, ktorý vytvára a schvaľuje právne normy, čerpá svoju legitimitu od občanov. Občania očakávajú, že parlament bude konať nielen v súlade s písaným právom, ale aj v duchu demokratických princípov a tradícií, ktoré zabezpečujú rovnováhu moci a reprezentáciu všetkých častí spoločnosti. Preto je dôležité, aby parlament, aj keď nemá na to právnu povinnosť, konal tak, aby neznížil očakávania občanov v stabilitu a legitimitu systému. Teda parlament, ako nositeľ legislatívnej moci s legitimitou od občanov, by mal konať tak, aby zachoval stabilitu, predvídateľnosť a dôveru v demokratické inštitúcie. Týmto spôsobom sa posilňuje právna istota a upevňuje sa dôvera občanov v to, že štátne orgány budú konať nielen v súlade s literou zákona, ale aj v súlade s duchom demokratických hodnôt a princípov, na ktorých je právny štát postavený.

Samozrejme, naše tvrdenia je potrebné dokázať aj na prostredníctvom empirických dôkazov, a to konkrétne otázku, či tu existuje riziko zníženia dôveryhodnosti alebo legitimity zo strany občanov. Na akademickej úrovni existujú rôzne štúdie, ktoré sa venovali dôvere v inštitúcie ako je parlament. Je napríklad dokázané, že proporcionálne zastúpenie v parlamente zvyšuje dôveryhodnosť jednotlivcov v parlamente,<sup>261</sup> takto môžeme vytvoriť hypotézu o tom, že fungovanie opozície, ako politických strán v parlamente, ktoré síce netvorí väčšinu, zvyšujú dôveryhodnosť v inštitúcie, najmä na strane ich voličov. Otázka, prečo je znížená dôvera v inštitúcie nežiaduca, má viacero odpovedí. Jednou z nich je napríklad väčší dopyt po reformách, ako je zavedenie priamej demokracie,<sup>262</sup> čo by oslabilo reprezentatívny mandát. Štúdie navyše dokazujú, že voliči opozície majú zníženú dôveru v parlament, než voliči vládnych strán, alebo „víťazov“ vo voľbách.<sup>263,264</sup> Je preto možné sociologicky a politologicky prepojiť fungovanie parlamentu s dôverou občanov ako takých.

Na druhej strane existuje tu silný protiargument, ktorý tvrdí, že celá táto situácia súvisí s politickým rozhodnutím, a je teda na politickej zodpovednosti parlamentnej väčšiny odvolať (alebo nezvolať) predstaviteľa opozície z funkcie podpredsedu národnej rady. Tento argument zdôrazňuje, že politické rozhodnutia

<sup>261</sup> DUNN, K. Voice and Trust in Parliamentary Representation. In *Electoral Studies*. Volume 31, Issue 2, June 2012, s. 393 – 405.

<sup>262</sup> OUATTARA, E., VAN DER MEER, T. Distrusting Democrats: A Panel Study into the Effects of Structurally Low and Declining Political Trust on Citizens' Support for Democratic Reform. In *Electoral Studies*. Volume 62, Issue 4, November 2023, s. 1101 – 1121.

<sup>263</sup> HOLMBERG, S., LINDBERG, S., SVENSSON, R. Trust in Parliament. In *Journal of Public Affairs*. Volume 17, Issue 1 - 2, Special Issue: Democracy in Crisis?, 2017.

<sup>264</sup> ANDERSON, C. J., a LOTEMPIO, A. J. Winning, Losing and Political Trust in America. In *British Journal of Political Science*. Volume 32, Issue 2, April 2002, s. 335 – 351.

sú súčasťou demokratického procesu a parlamentná väčšina má právo realizovať svoju politickú vôľu. Z právneho hľadiska nie je porušený žiadny zákon ani ústavný predpis. Preto môže byť odvolanie podpredsedu vnímané ako legitímny krok v rámci politickej súťaže. Avšak proti tomuto stojí protiargument, že musíme zvážiť, čo je v demokratickom a právnom štáte dôležitejšie: či striktné uplatňovanie právomocí parlamentnej väčšiny bez ohľadu na neformálne tradície, alebo udržanie istoty a dôvery občanov v stabilitu demokratických inštitúcií. Opätovne tu však pripomínáme, že sa jedná len o tradíciu.

Posledným argumentom je, že podpredseda národnej rady môže byť len začiatok. V tomto zmysle by mohol niekto tvrdiť, že ak odvolajú podpredsedu, môžu odvolávať aj predstaviteľov kontrolných výborov. Samozrejme, jedná sa aj o známy argumentačný faul, Slippery slope, no v tomto prípade náš argument nemusí nevyhnutne platiť, keďže k odvolaniu predstaviteľov opozície z čela parlamentných výborov došlo skôr než odvolaniu z pozície predsedu národnej rady. Tu je však už prítomná kontrolná funkcia opozície, ktorá mohla byť narušená.<sup>265</sup>

## Zmena voľby a fungovania pozície podpredsedu parlamentu a iné závery

Na základe načrtnutých problémov, definovaných v predchádzajúcich častiach článku, sa javí ako dôležité zabrániť podobným situáciám v budúcnosti. Nepovažujeme za správne vytvárať špeciálne pravidlá, ako je napríklad potreba kvalifikovanej väčšiny pri odvolávaní podpredsedov, pretože by bolo potrebné uplatniť rovnaké pravidlá aj pri ich voľbe, čo by mohlo viesť k situácii, keď by nebol zvolený žiadny podpredseda. Rovnako sa javí ako nedostatočné, ba až symbolické, vytváranie právnej normy garantujúcej jednotlivým poslaneckým klubom pozíciu v tomto orgáne, ako ukazuje nemecký príklad.. Preto navrhujeme iné riešenie, a tým je potvrdenie pozície podpredsedu parlamentu ako čisto „formálnej“ funkcie, ktorá by bola stabilná počas celého volebného obdobia, podobne ako v Nemecku. To by znamenalo neodvolateľnosť osôb na tejto pozícii. Zároveň odporúčame zmenu spôsobu voľby podpredsedov na formu jedného neprenosného hlasu. Tento systém by umožnil vytvoriť zo zboru podpredsedov skutočne reprezentatívny orgán, pokrývajúci celé spektrum parlamentu. Opozícia by tak mala de-facto zabezpečené zastúpenie bez potreby spolupráce s parlamentnou

---

<sup>265</sup> Poslanci odvolali šéfov výborov Šipoša a Kolíkovú. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/715358-poslanci-odvolali-sefov-vyborov-siposa-a-kolikovu/>>.



väčšinou, keďže matematicky (a historicky) opozičná strana zvyčajne obsadila druhé miesto vo voľbách do Národnej rady.<sup>266</sup> Týmto návrhom je možné predísť situáciám, ktoré nastali v IX. volebnom období, ale aj v II. volebnom období.

Zaujímavou otázkou, ktorú článok otvára, je skutočný vplyv odvolania podpredsedu na vnímanie dôveryhodnosti parlamentu medzi obyvateľmi – nielen medzi voličmi opozície, ale aj medzi celkovou populáciou. Závěry takéhoto empirického prieskumu by mohli poskytnúť širší priestor pre ďalšiu argumentáciu.

Ďalšie otázky, ktoré si zaslúžia pozornosť, zahŕňajú fungovanie poslaneckých klubov, možnosť ich vytvárania počas volebného obdobia (a ochotu parlamentnej väčšiny to umožniť), ako aj postavenie a fungovanie výborov pre parlamentnú menšinu. Ak by sme však mali tieto témy zahrnúť do jedného článku, jeho rozsah by presiahol hranice bežnej štúdie a bol by na úrovni rozsiahlej monografie, čo nie je našim cieľom.

## Zoznam použitej literatúry

1. ANDERSON, C. J., a LOTEMPIO, A. J. Winning, Losing and Political Trust in America. In *British Journal of Political Science*. Volume 32, Issue 2, April 2002, s. 335 – 351.
2. DUNN, K. Voice and Trust in Parliamentary Representation. In *Electoral Studies*. Volume 31, Issue 2, June 2012, s. 393 – 405.
3. Edmund Burke, *Speech to the Electors of Bristol*. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>>.
4. GIBA, M. *Nepísané ústavné pravidlá a vznik vlády: Čo poradiť prezidentke?* [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/03/04/nepisane-ustavne-pravidla-a-vznik-vlady-co-poradiť-prezidentke/>>.
5. HELMS, L. *Parliamentary Opposition in Old and New Democracies*. In *Library of Legislative Studies*. London/New York : Routledge, 2008.
6. HOLMBERG, S., LINDBERG, S., & SVENSSON, R. Trust in Parliament. In *Journal of Public Affairs*. Volume 17, Issue 1 – 2, Special Issue: Democracy in Crisis?, 2017.
7. *Koalícia odvolala Michala Šimečku z vedenia parlamentu*. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://dennikn.sk/4199009/koalicia-odvolala-michala-simecku-z-vedenia-parlamentu/>>.

<sup>266</sup> Štatistický úrad SR. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://volby.statistics.sk>>.

8. KNAPP, V. *Vědecká propedeutika pro právníky*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003.
9. MCHENRY, D. E. Formal Recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth. In *Political Science Quarterly*. Volume 69, Issue 3, September 1954, s. 438 – 452.
10. Nález Ústavného súdu ČR zo 17. januára 2024, sp. zn. PL. ÚS 30/23.
11. Nález Ústavného súdu ČR z 15. februára 2007, sp. zn. PL. ÚS 77/06.
12. Nález Ústavného súdu SR z 11. mája 2022, sp. zn. PL. ÚS 13/2020.
13. Nález Ústavného súdu SR z 13. decembra 2022, sp. zn. PL. ÚS 13/2022-337.
14. Nález Ústavného súdu ČR z 1. marca 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
15. Nález Ústavného súdu SR z 9. januára 2011, sp. zn. PL. ÚS 6/2017.
16. *Noc dlhých nožov po slovensky: Ked' Fico ako jediný bránil demokraciu*. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://www.aktuality.sk/clanok/560997/noc-dlhych-nozov-po-slovensky-ked-fico-ako-jediny-branil-demokraciu/>>.
17. OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021.
18. OUATTARA, E. B. E., a VAN DER MEER, T. Distrusting Democrats: A Panel Study into the Effects of Structurally Low and Declining Political Trust on Citizens' Support for Democratic Reform. In *A Journal of Public Affairs*. Volume 17, Issue 1 – 2, Special Issue: Democracy in Crisis?, 2017.
19. Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: A Checklist. Strasbourg: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 24. júna 2019, s. 8 a 7.
20. *Pellegriniho Hlas nebude mať svoj poslanecký klub*. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://domov.sme.sk/c/22494044/pellegriniho-hlas-nebude-mat-svoj-poslanecky-klub.html>>.
21. *Poslanci odvolali šéfov výborov Šipoša a Kolíkovú*. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/715358-poslanci-odvolali-sefov-vyborov-siposa-a-kolikovu/>.
22. *Poslanci v hlasovaní odvolali šéfov výborov Michala Šipoša a Máriu Kolíkovú*. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://domov.sme.sk/c/23350201/poslanci-v-hlasovani-odvolali-sefov-vyborov-michala-siposa-a-mariu-kolikovu.html>>.
23. *Premiér predloží návrh na odvolanie Šimečku z postu podpredsedu parlamentu*. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://domov.sme.sk/c/23374188/premier-predlozi-navrh-na-odvolanie-simecku-z-postu-podpredsedu-parlamentu.html>>.

24. *Reglamento del Congreso de los Diputados*. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <[https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/standing\\_orders\\_02.pdf](https://www.congreso.es/webpublica/ficherosportal/standing_orders_02.pdf)>.
25. *Smer neodvolal Figel'a z postu podpredsedu parlamentu*. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://domov.sme.sk/c/7769734/smer-neodvolal-figela-z-postu-podpredsedu-parlamentu.html>>.
26. Štatistický úrad SR. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://volby.statistics.sk>>.
27. *Program NR SR sa posúva ďalej, poslanci zriadili prvé dva výbory, čaká ich aj voľba vedenia NR SR*. [cit. 18.10.2024]. Dostupné na: <<https://plus.noviny.sk/849768-program-nr-sr-sa-posuva-dalej-poslanci-zriadili-prve-dva-vybory-caka-ich-aj-volba-vedenia-nr-sr>>.

### **Kontaktné údaje**

Mgr. Marián Ruňanin

runanin1@uniba.sk

Katedra teórie práva a filozofie práva, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

# ZNIČENIE KACHOVSKÉJ PRIEHRADY: PREČO JE TO VOJNOVÝ ZLOČIN?<sup>267</sup>

## UNDERMINING THE KAKHOVKA HPP: WHY IS IT A WAR CRIME?<sup>268</sup>

*Liudmyla Golovko*<sup>269</sup>

**Abstrakt:** Článok analyzuje medzinárodnoprávne normy, ktoré boli porušené zničením Kachovskej priehrady. Zvažuje možnosť určenia individuálnej trestnej zodpovednosti na základe Rímskeho štatútu Medzinárodného trestného súdu a Trestného zákona Ukrajiny. Poukazuje tiež na nedostatky medzinárodného práva v oblasti ochrany životného prostredia počas vojenských konfliktov a problém vyvodenia zodpovednosti Ruskej federácie ako agresorského štátu za škody spôsobené na životnom prostredí Ukrajiny.

**Kľúčové slová:** vojnový zločin, individuálna trestná zodpovednosť, medzinárodné právo životného prostredia, ekocída

**Abstract:** The article analyzes the international legal norms that were violated by the destruction of the Kakhovskaya HPP. The possibility of the determination of the individual criminal responsibility based on the Rome Statute of the International Criminal Court and the Criminal Code of Ukraine was considered. The shortcomings of international law in the field of environmental protection during military conflicts and the problem of holding the Russian Federation as an aggressor state responsible for the damage caused to the environment of Ukraine were pointed out.

**Key words:** war crime, individual criminal responsibility, international environmental law, ecocide

---

<sup>267</sup> Príspevok bol financovaný z projektu APVV-23-0509 Paradigmatická zmena v chápaní vojny a ozbrojených konfliktov z teologicko-historickej a právnej perspektívy.

<sup>268</sup> Príspevok odznel v sekcii medzinárodného práva a medzinárodných vzťahov s témou *Právny štát ako hodnota spoločná všetkým členským štátom a jej vplyv na právne poriadky a medzinárodné právo*.

<sup>269</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra medzinárodného práva a medzinárodných vzťahov.

## Úvod

Znečistenie životného prostredia protiprávnym správaním možno považovať za nepriame porušovanie environmentálnych ľudských práv. Environmentálne ľudské práva zahŕňajú ľudské práva na bezpečné životné prostredie, to znamená právo na čerstvý vzduch, neznečistenú pôdu, kvalitnú vodu, kvalitné, bezpečné a nezávadné potraviny atď. Environmentálne ľudské práva sú obzvlášť porušované počas vojenských operácií. Reálna situácia, ktorá sa vyvinula v súvislosti s ozbrojenou agresiou Ruskej federácie proti Ukrajine a okupáciou časti jej územia, teda poukazuje na priame porušovanie práva na prostredie bezpečné pre život a zdravie, čo vyvoláva niekoľko dôležitých otázok o tom, ako zabezpečiť realizáciu tohto práva a predchádzať jeho porušovaniu. Medzinárodné právo by tu malo zohrávať kľúčovú úlohu, ale žiaľ, ochrana životného prostredia počas vojny normami medzinárodného práva nie je dostatočná.

Dňa 6. júna 2023 Rusko zničilo Kachovskú priehradu, čo spôsobilo záplavy v Chersonskom kraji a pripravilo množstvo južných oblastí Ukrajiny o zdroje sladkej vody. Výsledkom bolo zvýšenie hladiny vody a zaplavenie 80 obcí, v kritickej zóne sa ocitlo približne 16 000 ľudí.

Detonácia hydromechanických stavieb a zaplavovanie území je osvedčená obranná taktika, ktorá sa používala aj v minulosti. Napríklad v auguste 1941, keď sovietska armáda rýchlo ustupovala pod náporom nemeckých vojsk, sovietske velenie vyhodilo do vzduchu DniproHes (vodnú elektrárňu na rieke Dnipro), aby zabránila nepriateľovi prejsť na ľavý breh rieky. Miestni obyvatelia neboli upozornení na plánovanú detonáciu vodnej elektrárne. Presný počet obetí sa nikdy nedozvieme, pretože ich vtedy nikto nepočítal. Niektorí historici uvádzajú čísla 80-100 tisíc. V marci 1942 „Berlínske ilustrované noviny“ („Berlin Illustrated Newspaper“) informovali o 3 000 obetiach <sup>270</sup>. V každom prípade hovoríme o veľkých ľudských obetiach. Zničenie vodnej elektrárne časť nemeckých vojsk dlho nezdržalo. Prekročili rieku Dnipro nižšie po prúde a pokračovali v ofenzíve na území Sovietskeho zväzu. Rovnaký postup použilo ruské velenie na vyhodenie do vzduchu Kachovskej priehrady, aby spomalilo postup ukrajinských jednotiek. Rozsiahle záplavy obývaných oblastí, ľudské obete, ohrozenie životného prostredia, problémy s chladením reaktorov Záporožskej atómovej elektrárni a v dôsledku tejto hrozby jadrového charakteru sa ruské velenie nezastavilo pred detonáciou tohto strategického objektu.

<sup>270</sup> Shurchalo Dmytro. Radio freedom. (6. June 2023). In 1941, the Dnipro HPP was blown up to stop the Germans. How many people died? Available at: <https://www.radiosvoboda.org/a/pid-ryv-dniprohes-u-1941-rotsi/31415294.html>. (accessed on 26.11.2024).

Po začatí agresie Ruska proti Ukrajine v plnom rozsahu vo februári 2022 ruské jednotky už skôr bombardovali raketovými útokmi viaceré hydromechanické stavby. Hovoríme napríklad o raketových útokoch na Karačunivskú priehradu v meste Kryvyj Rih 14. a 16. septembra 2022, ktoré mali za následok zaplavenie viac ako sto obytných budov<sup>271</sup>. Prebehla aj evakuácia obyvateľstva. V júni 2024 došlo k útoku na vodnú elektrárňu v Kyjevskom kraji.

Podľa predbežných odhadov ministerstva ochrany životného prostredia a prírodných zdrojov Ukrajiny Rusko k 31.05.2023 vedie bojové operácie na území 900 objektov fondu prírodnej rezervácie s rozlohou viac ako milión štvorcových kilometrov, čo je približne tretina rozlohy fondu prírodných rezervácií Ukrajiny. Delostrelecké ostreľovanie spôsobuje ničenie lesov, ochranných lesných pásov, porastov, vznik požiarov, ničenie potenciálne nebezpečných objektov a objektov podporujúcich životnú činnosť sídiel, čo spôsobuje aj znečisťovanie ovzdušia, pôdy a vodných zdrojov<sup>272</sup>.

## Vojnový zločin podľa Rímskeho štatútu

Zničenie Kachovskej priehrady spadá pod trestnoprávnu kvalifikáciu vojnového zločinu v súlade s čl. 8 ods. 2 písm. b) bod IV Rímskeho štatútu Medzinárodného trestného súdu. Toto ustanovenie ustanovuje zodpovednosť za spáchanie vojnových zločinov spočívajúcich v úmyselnom spustení útoku s vedomím, že takýto útok bude mať za následok sprievodnú smrť alebo zranenie civilného obyvateľstva, alebo škody na civilných objektoch alebo rozsiahle, dlhodobé a vážne poškodenie životného prostredia, ktoré by bolo zjavne neprimerané vzhľadom na konkrétnu a priamu celkovú vojenskú predpokladanú výhodu<sup>273</sup>. Vojnové zločiny môžu byť spáchané len v súvislosti s ozbrojeným konfliktom<sup>274</sup>. Aj keď čl. 8

---

<sup>271</sup> KAMINSKA, A. Rubryka News. (15 September 2022). Missile shelling of Kryvyi Rih: the liquidation of the consequences of the strike on the dam went on all night. Available at: <https://rubryka.com/2022/09/15/raketnyj-obstril-kryvogo-rogu-vsyu-nich-jshla-likvidatsiya-naslidkiv-udaru-po-dambi/>. (accessed on 26.11.2024).

<sup>272</sup> Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine. Interview of the Minister of Environmental Protection and Natural Resources Ruslan Strilets for mind.ua. (2023). Available at: <https://www.kmu.gov.ua/news/interviu-ministra-zakhystu-dovkillia-ta-pryrodnykh-resursiv-ruslana-striltsia-dlia-mindua-31052023-28032023>

<sup>273</sup> Rome Statute of the International Criminal Court. Retrieved from: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf>

<sup>274</sup> GUNAWAN, Y., PANE, Mhd. ERVIZAL, R. Responsibility for excessive infrastructure damage in attacks: analyzing Russia's attack in Ukraine. *Petita*, volume 9(1), 2004, 212 – 231. P. 219.

ods. 2 písm. b) bod IV výslovne upravuje ochranu životného prostredia, dodnes nebol nikto odsúdený za jeho porušenie <sup>275</sup>.

Neexistuje definícia pojmov „rozsiahle, dlhodobé a vážne škody na životnom prostredí“. Medzinárodná judikatúra tieto pojmy nevyložila <sup>276</sup>. Názory na tieto pojmy sa líšia. Význam pojmov použitý v Dohovore o zákaze vojenského alebo akéhokoľvek iného nepriateľského použitia prostriedkov meniacich životné prostredie bol komentovaný v Reporte Valného zhromaždenia OSN z Konferencií Výboru pre odzbrojenie. Podľa Reportu pojem „rozsiahle“ znamená rozlohu niekoľko stoviek kilometrov štvorcových, pojem „dlhodobé“ vyžaduje, aby účinok poškodenia životného prostredia trval niekoľko mesiacov alebo ročné obdobie najmä preto, že v hodnotení takýchto účinkov by vždy existoval veľký subjektívny prvok a pojem „závažný“ znamená vážne alebo významné narušenie alebo poškodenie ľudského zdravia a života, prírodných a hospodárskych zdrojov alebo iných aktív <sup>277</sup>. Komentár od Medzinárodného výboru Červeného kríža vykladá pojem „dlhodobé“ ako obdobie trvajúce niekoľko desaťročí (niektorí predstavitelia hovorili o dvadsiatich alebo tridsiatich rokoch ako o minimálnom termíne), pojem „rozsiahle“ – znamená niekoľko stoviek kilometrov štvorcových, a pojem „vážne“ – ak ide o škody, ktoré by z dlhodobého hľadiska pravdepodobne ohrozili ďalšie prežitie civilného obyvateľstva alebo by hrozilo, že mu spôsobia veľké zdravotné problémy <sup>278</sup>.

Zničením Kachovskej priehrady Rusko spôsobilo najväčšiu ekologickú katastrofu od čias Černobyľskej katastrofy. Satelitné snímky analyzované BBC Verify ukazujú, že štyri siete kanálov sú oddelené od nádrží. Podľa OSN sú prerušené dodávky pitnej vody pre viac ako 700 000 ľudí – najmä v okupovaných regiónoch Ukrajiny. Okrem toho, že tieto kanály boli zdrojom pitnej vody pre veľkú časť južnej Ukrajiny, zabezpečovali aj zavlažovanie obrovských plôch poľnohospodárskej pôdy, preto detonovanie priehrady ovplyvní výrobu potravín v regióne.

<sup>275</sup> ROMDONI, R. N. M. Legal Responsibility for Environmental Damage Caused by Russian and Ukrainian Wars: International Humanitarian and Criminal Law Perspectives. *Unifikasi: Jurnal Ilmu Hukum*, volume 10.2, 2023, 106 – 115. P. 111.

<sup>276</sup> MAREČEK, L. ICJ: Ukraine v. Russian Federation (Order of 16 March 2022 in the Case Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide). In *Bratislava Law Review*. volume 6 (2), 2022, 139 – 148. DOI: <https://doi.org/10.46282/blr.2022.6.2.307>.

<sup>277</sup> UNGA. Report of the Conference of the Committee on Disarmament, Volume I, G.A.O.R., 35th Sess., Supp. No. 27, U.N. Doc. A/31/27 (1976), para 288. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/697097?v=pdf>.

<sup>278</sup> ICRC Database, Treaties, States Parties and Commentaries, Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977., Commentary of 01.01.1987, Article 35 – Basic rules, para 1454. URL: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977>.

Priehrada tiež chránila oblasti po prúde, hlavne na juhu a juhozápade, pred záplavami<sup>279</sup>. Boli zničené jedinečne chránené územia spolu s mnohými zvieratami a vtákmi<sup>280</sup>.

V dôsledku vojenského útoku Chersonský kraj, ktorý je jedným z piatich popredných regiónov Ukrajiny z hľadiska rozlohy poľnohospodárskej pôdy, prišiel o 92 % zavlažovacích systémov, čo sú stovky fariem. Záporožsky kraj prišiel o 70 % systémov, juh Dnepropetrovského kraja a Mykolajivského kraja – o 30 % vodných zdrojov a zavlažovacích systémov. Juh Ukrajiny môže efektívne fungovať iba vtedy, ak existujú zavlažovacie systémy a v súčasnosti zničený systém je najväčší na Ukrajine a v Európe. Pred teroristickým útokom bola plocha poľnohospodárskej pôdy v Chersonskom kraji približne 2 milióny hektárov, z čoho 85 % tvorí orná pôda, ktorá neustále potrebuje zavlažovanie. Pred zničením Kachovskej priehrady Chersonský kraj vyprodukoval 35 % ukrajinskej úrody zeleniny<sup>281</sup>. Ak by sa preukázalo, že hlavným úmyslom konania bolo zstrašiť obyvateľstvo bez významnejšieho súvisu s ozbrojeným konfliktom alebo dosahovaním vojensky významných cieľov, mohlo ísť o teroristický útok.<sup>282</sup>

Podľa OSN škody na životnom prostredí spôsobené vyhodnotením do vzduchu Kachovskej priehrady dosahujú približne 6,4 miliardy USD (58 % strát). Celková spôsobená škoda sa odhaduje na 13,79 miliardy USD, pričom najväčším problémom je trvalý vplyv na životné prostredie. Je to informácia zo zverejnenej správy OSN, ktorá vychádzala/bola vypracovaná na základe z vstupov, ktoré poskytl Skupina Svetovej banky, Európska únia, Organizácia pre výživu a poľnohospodárstvo (FAO), Medzinárodná organizácia práce (ILO), Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM), Detský fond OSN (UNICEF), Rozvojový program OSN (UNDP), Organizácia Spojených národov pre vzdelávanie, vedu a kultúru

<sup>279</sup> BBS News Ukraine. Channels are drying up. *Satellite images show the damage from the explosion of the Kakhovskaya HPP*. (22 June 2023). Available at: <<https://www.bbc.com/ukrainian/features-65978446>>. (accessed on 26.11.2024).

<sup>280</sup> Zharkych Larysa. Sheriffua. Ecocide as a result of undermining Kakhovskaya HPP. Reserve „Khortytisia“. (10 November 2023). Available at: <<https://sheriffua.org/news/analitichni-statti/ekotsid-jak-naslidok-pidrivu-kahovskoji-ges-zapovidnik-hortitsja>>. (accessed on 26.11.2024).

<sup>281</sup> Kozova Larysa. Unian. Consequences of blowing up the Kakhovskaya dam: how much money is needed for partial restoration of agricultural land. (14 June 2023). Available at: <<https://www.unian.ua/economics/agro/naslidki-pidrivu-ges-skilki-groshey-potribno-na-chastkove-vidnovlennya-silgospzemel-12292380.html>>. (accessed on 26.11.2024).

<sup>282</sup> MAREČEK, L. Terorizmus – zločin podľa medzinárodného práva? In TAUCHEN, J. (ed.) *Protistatní činy včera a dnes*. Brno : Masarykova univerzita, 2021, s. 268. Dostupné na: <[https://www.law.muni.cz/sborniky/protistatni\\_ciny/protistatni-trestne-ciny.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/protistatni_ciny/protistatni-trestne-ciny.pdf)>; MAREČEK, L. Terrorism as a crime under international customary law introduced by Special Tribunal for Lebanon In *The Lawyer Quarterly*. Vol. 7, No. 2 (2017), s. 76. Dostupné na: <<https://tlq.ilaw.cas.cz/index.php/tlq/article/view/231/208>>.



(UNESCO), Program OSN pre životné prostredie (UNEP), Vysoký komisár OSN pre utečencov (UNHCR) a Svetová zdravotnícka organizácia (WHO)<sup>283</sup>.

Vzhľadom na spôsobenú škodu na životnom prostredí podľa správy OSN niet pochyb o tom, že spĺňa kritériá „*rozsiahle, dlhodobé a vážne škody na životnom prostredí*“, aj keby tieto pojmy boli vykladané najstriktnejšie.

Správa OSN, ako aj iné správy, ktoré sa pripravujú medzinárodnými inštitúciami, má rekompensačný charakter. Je veľmi dôležité, že aj medzinárodné spoločenstvo venuje značnú pozornosť hodnoteniu škôd na životnom prostredí na Ukrajine. V budúcnosti môžu byť tieto správy a odhad škôd vykonaný odborníkmi použité medzinárodnými súdmi.

Osobitná ochrana strategických objektov je kodifikovaná v článkoch 54, 55 a 56 Dodatkového protokolu I k Ženevským dohovorom. Články 55 a 56 sa priamo týkajú ochrany životného prostredia a zariadení obsahujúcich nebezpečné sily. Patria k nim priehrady, hrádze a jadrové elektrárne. Okrem toho sa nesmú stať objektmi útoku, a to ani v prípadoch, keď ide o vojenské objekty a ak takýto útok môže spôsobiť uvoľnenie nebezpečných síl a následné ťažké straty medzi civilným obyvateľstvom. Iné vojenské objekty nachádzajúce sa v týchto dielach alebo zariadeniach, alebo v ich blízkosti sa nesmú stať predmetom útoku, ak by takýto útok mohol spôsobiť uvoľnenie nebezpečných síl z diel alebo zariadení a následné vážne straty medzi civilným obyvateľstvom. Podľa odseku 2 osobitná ochrana pred útokom podľa odseku 1 zaniká:

- a) pre priehradu alebo hrádzu len vtedy, ak sa používa na inú ako normálnu funkciu a na pravidelnú, významnú a priamu podporu vojenských operácií a ak je takýto útok jediným možným spôsobom ukončenia takejto podpory;
- b) pre jadrovú elektráreň len vtedy, ak poskytuje elektrickú energiu pri pravidelnej, významnej a priamej podpore vojenských operácií a ak je takýto útok jediným možným spôsobom ukončenia takejto podpory;
- c) na iné vojenské ciele nachádzajúce sa pri týchto dielach alebo zariadeniach alebo v ich blízkosti, len ak sa používajú na pravidelnú, významnú a priamu podporu vojenských operácií a ak je takýto útok jediným možným spôsobom ukončenia takejto podpory<sup>284</sup>.

Uplatnenie tohto odseku je obmedzené a musia byť splnené prísne podmienky. Podpora vojenských operácií musí byť pravidelná a významná a musí to byť

<sup>283</sup> United Nations. The Post Disaster Needs Assessment report of the Kakhovka Dam Disaster. (2023). URL: <https://ukraine.un.org/sites/default/files/2023-10/PDNA%20Final%20and%20Cleared%20-%2016Oct.pdf>

<sup>284</sup> Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I). Retrieved from: [https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.34\\_AP-I-EN.pdf](https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.34_AP-I-EN.pdf).

jediný možný spôsob ukončenia takejto podpory. Neexistuje žiadny dôkaz, že tieto podmienky boli splnené.

Okrem toho, podľa odseku 3 vo všetkých prípadoch civilné obyvateľstvo a jednotliví civilisti majú naďalej nárok na všetku ochranu, ktorú im priznáva medzinárodné právo vrátane preventívnych opatrení ustanovených v článku 57, ktoré tiež neboli urobené. Vzhľadom na veľkosť spôsobenej škody, niet pochýb o tom, že nebola dodržaná ani zásada proporcionality.

Článok 54 je zameraný na ochranu objektov nevyhnutných na prežitie civilného obyvateľstva: „Je zakázané útočiť, ničiť, odstraňovať alebo robiť neužitočnými objekty nevyhnutné na prežitie civilného obyvateľstva, ako sú potraviny, poľnohospodárske plochy na výrobu potraviny, plodiny, dobytok, zariadenia na pitnú vodu a zásobovanie a zavlažovacie práce, s osobitným cieľom odoprieť im ich vyživovaciu hodnotu pre civilné obyvateľstvo alebo protistranu, bez ohľadu na motív, či už s cieľom vyhľadať civilistov, spôsobiť aby sa odsťahovali alebo z akéhokoľvek iného motívu“. Zákaz uvedený v článku 54 ods. 2 je oslabený odsekom 3, podľa ktorého sa tento zákaz nevzťahuje na také objekty, ktoré sú používané protistranou (a) ako obživa výlučne pre príslušníkov jej ozbrojených síl; alebo b) ak nie ako živobytie, tak na priamu podporu vojenskej akcie, avšak za predpokladu, že sa v žiadnom prípade nepodniknú proti týmto objektom akcie, pri ktorých by sa dalo očakávať, že civilné obyvateľstvo bude mať taký nedostatok jedla alebo vody, ktorý spôsobí jeho hladovanie alebo nútený odchod. Ustanovenia odseku 3, samozrejme, nemožno použiť na odôvodnenie vyhodenia do vzduchu Kachovskej priehrady, ako ani na použitie podobného ustanovenia obsiahnutého v odseku 2 článku 56. Napriek tomu by, podľa nášho názoru, mali byť tieto ustanovenia úplne zrušené a útok na tento typ objektov by mal byť zakázaný za akýchkoľvek okolností.

Články 54, 55 a 56 Protokolu I priamo zakazujú poškodzovať prírodné prostredie, zariadenia obsahujúce nebezpečné sily a objekty nevyhnutné na prežitie civilného obyvateľstva ako objekty represálií. Tieto ustanovenia by sa mali uplatňovať pred akoukoľvek analýzou proporcionality a preventívnych opatrení, ktoré boli v prípade Kachovskej priehrady porušené. Namiesto toho okupačné úrady využili priehradu ako prostriedok na manipuláciu a zastrašovanie obyvateľstva. Navyše, aj keby sa neuplatňovali ustanovenia o osobitnej ochrane objektov obsiahnuté v Dodatkovom protokole I k Ženevským dohovorom, zničenie Kachovskej priehrady je vojnovým zločinom založeným na porušení princípu proporcionality. Preto musia byť všetky osoby zapojené do spáchania tohto vojnového zločinu brané na zodpovednosť.

Problém vyvodenia zodpovednosti Ruskej federácie ako agresorského štátu za škody spôsobené na životnom prostredí Ukrajiny vyvoláva mnohé diskusie.

Článok 79 Ústavy Ruskej federácie po zmenách v roku 2020 uvádza, že „*Rozhodnutia medzištátnych orgánov prijaté na základe ustanovení medzinárodných zmlúv Ruskej federácie pri ich výklade, ktoré sú v rozpore s Ústavou Ruskej federácie, nepodliehajú výkonu v Ruskej federácii*“<sup>285</sup>.

Ruská federácia sa pripravila na svoju agresiu proti Ukrajine. V roku 2019 odstúpila od prvého dodatkového protokolu k Ženevským dohovorom. Od 16. septembra 2022 nie je Ruská federácia členom Rady Európy a s najväčšou pravdepodobnosťou budú ignorované aj rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúce sa opatrení prijatých pred týmto dátumom.

Hmotnoprávne normy medzinárodného práva, ktoré môžu byť aplikovateľné (čl. 2 ods. 4 Charty OSN, medzinárodné obyčajové právo) síce existujú, ale neexistujú žiadne procesné pravidlá, ktoré by upravovali príslušnosť súdu, na ktorý by bolo možné sa obrátiť, aby Ruská federácia zodpovedala za škody na životnom prostredí, čo bezpochyby možno považovať za medzeru v medzinárodnom práve. Jeden zo spôsobov, ktorý vidíme, je obrátiť sa na Medzinárodný trestný súd s cieľom postaviť pred súd prezidenta Ruskej federácie Vladimíra Putina a ďalšie osoby zodpovedné za vojnové zločiny vrátane rozsiahlych, dlhodobých a vážnych škôd na životnom prostredí. Keďže prezident je oficiálnym predstaviteľom štátu, škody spôsobené Ukrajine vrátane environmentálnych škôd, bude musieť nahradiť Rusko.

Okrem toho, ako upozorňuje Lukáš Mareček, úmyselne spôsobená ekologická katastrofa (škoda chemickej továrne, jadrovej elektrárne a pod.) v určitej situácii môže naplniť základ zločinu proti ľudskosti, zločinu genocídy, či zločinu terorizmu, a teda sprostredkované (ako sekundárny objekt trestného činu), medzinárodné trestné právo trestá úmyselné činy proti životnému prostrediu, hoci je primárne zamerané na ochranu civilného obyvateľstva<sup>286</sup>. Preto by malo dôjsť k odškodneniu priamych, ako aj skrytých a dlhodobých škôd spôsobených konaním Ruskej federácie.

<sup>285</sup> Constitution of the Russian Federation. (1993). URL: <http://www.constitution.ru/>.

<sup>286</sup> MAREČEK, L. Ochrana environmentálnych noriem prostriedkami medzinárodného trestného práva [Protection of Environmental Norms by Means of International Criminal Law]. In Ružička, O., Ťažká, V. (eds.) *Bratislavské právnické fórum 2023: právny štát v medzinárodnom práve a medzinárodné právo v právnom štáte* [Bratislava Legal Forum 2023: the Rule of Law in International Law and International Law in the Rule of Law] (pp. 24 – 40). Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave. s. 29.

## Ekocída v trestnom práve Ukrajiny

Zničenje priehrady tiež napĺňa znaky skutkovej podstaty trestného činu „ekocída“, ktorý je upravený v článku 441 Trestného zákona Ukrajiny, podľa ktorého ekocídou je hromadné ničenie flóry a fauny, otrava ovzdušia alebo vodných zdrojov, ako aj spáchanie iných činov, ktoré môžu spôsobiť ekologickú katastrofu<sup>287</sup>. Ekocída sa považuje za obzvlášť závažný trestný čin. Za tento trestný čin hrozí trest odňatia slobody na osem až pätnásť rokov. Rozsudky v trestných veciach podľa článku 441 Trestného zákona Ukrajiny „Ekocída“ zatiaľ na Ukrajine neboli vydané. Trestný čin zničenia Kachovskej priehrady napĺňa všetky znaky pre uplatnenie skôr uvedeného článku. Ukrajinské orgány činné v trestnom konaní preto môžu začať trestné stíhanie, čo už aj urobili.

Bezpečnostná služba Ukrajiny začala trestné stíhanie vo veci zničenia Kachovskej priehrady podľa dvoch článkov: čl. 438 (porušenie zákonov a zvykov vojny) a čl. 441 (ekocída). V súčasnosti vyšetrovatelia Bezpečnostnej služby spolu s pracovníkmi Ministerstva vnútra a Generálnej prokuratúry vykonávajú prvé vyšetrovacie a procesné úkony v Chersonskom kraji. Samostatne Bezpečnostná služba spolu so zástupcami Ministerstva energetiky a Ministerstva ochrany životného prostredia a prírodných zdrojov zisťujú podrobné okolnosti podkopania priehrady<sup>288</sup>.

Ako informovali tlačové služby Generálnej prokuratúry a Bezpečnostnej služby Ukrajiny, „vyšetrovatelia Bezpečnostnej služby a zamestnanci Generálnej prokuratúry zhromaždili dôkazy proti generálplukovníkovi Olegovi Makarevičovi, veliteľovi skupiny ruských ozbrojených síl ‚Dnepr‘. Podľa spisu tento vojenský veliteľ vydal rozkaz zničiť do vzduchu v noci z 5. na 6. júna 2023“, ako píše správa Bezpečnostnej služby Ukrajiny<sup>289</sup>. Podozrivý podľa vyšetrovania koordinoval jemu podriadené jednotky, najmä inžiniersku a sapérsku službu a 205. samostatnú motostreleckú brigádu, aby sa pripravili na zničenie priehrady,

<sup>287</sup> The Criminal Code of Ukraine // Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR), 2001, No. 25 – 26, Art. 131.

<sup>288</sup> Ukrinform. The Security Service of Ukraine has opened a criminal case over the undermining of the Kakhovskaya HPP. (6 June 2023). Available at: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/06/6/700846/> (accessed on 26.11.2024).

<sup>289</sup> Ukrinform. (26 November 2024). Available at: [132](https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3872135-za-rujnuvanna-dambi-kahovskoi-ges-ogolosili-pidozru-generalpolkovniku-zs-rf.html#:~:text=%D0%AF%D0%BA%20%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D0%BB%D1%8F%D0%BB%D0%BE%D1%81%D1%8F%2C%20%D1%83%D0%BD%D0%BE%D1%87%D1%96%20%20%D1%87%D0%B5%D1%80%D0%B2%D0%BD%D1%8F,%D0%BF%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%82%D0%B8%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%85%20%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B0%D1%85%20%D0%94%D0%BD%D1%96%D0%BF%D1%80%D0%B0>.”</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

pričom v noci 6. júna 2023 zabezpečil detonáciu. Zároveň si nemohol neuvedomiť, že priehrada je civilným objektom a jej zničenie bude mať vážne následky pre civilné obyvateľstvo. Práce na identifikácii ďalších osôb zapojených do tohto vojnového zločinu vrátane predstaviteľov politického a vojenského velenia štátu agresora naďalej pokračujú<sup>290</sup>.

Medzinárodné spoločenstvo navrhuje doplniť Rímsky štatút o zločin ekocídy<sup>291</sup>. Rozvinutý koncept ekocídy sa rozširuje na nezákonné alebo nezmyselné činy spáchané s vedomím, že existuje značná pravdepodobnosť vážneho a buď rozsiahleho alebo dlhodobého poškodenia životného prostredia spôsobeného týmito činmi. V roku 2021 na výročnom zasadnutí riadiaceho orgánu Medzinárodného trestného súdu bola táto koncepcia potvrdená. Zavedenie nového pojmu „ekocída“ do Rímskeho štatútu sa však pravdepodobne v najbližšom čase neuskutoční.

## Záver

Podľa Rímskeho štatútu Medzinárodného trestného súdu je zničenie Kachovskej priehrady vojnovým zločinom. Medzinárodný trestný súd má právomoc sa týmto prípadom zaoberať. Ukrajinské orgány činné v trestnom konaní tiež môžu začať trestné stíhanie konkrétnych jednotlivcov, čo už aj urobili (ide o veliteľa skupiny ruských ozbrojených síl „Dnepr“ Olega Makareviča). Tiež sa otvára možnosť, že aj iné štáty sa rozhodnú viesť trestné stíhanie v tejto veci, a to na základe univerzálnej jurisdikcie.

Medzinárodné humanitárne právo obsahuje ustanovenia zamerané na ochranu strategických objektov a ochranu životného prostredia počas vojenských konfliktov. Existujú aj iné hmotnoprávne normy medzinárodného práva, ktoré môžu byť aplikovateľné (čl. 2 ods. 4 Charty OSN, medzinárodné obyčajové právo). Otvorenou otázkou zostáva, ako prinútiť Rusko, aby dodržiavalo tieto normy. Takisto otvorenou zostáva aj otázka, na ktorý súd sa možno obrátiť, aby Ruská federácia zodpovedala za škody na životnom prostredí spôsobené na Ukrajine.

<sup>290</sup> Tamže.

<sup>291</sup> Dawes James. (2022). It is time to make ecocide an international crime. URL: <<https://www.openglobalrights.org/it-is-time-to-make-ecocide-an-international-crime/>>.

VASHCHENKO, Y. Access to Modern Energy Services Through the Prism of Children's Rights: An Overview from the Perspectives of the Convention on the Rights of the Child and the Policy and Law Approaches of Certain EU Member States and Ukraine. In *International Comparative Jurisprudence*, 2021, Volume 7, Issue 1., 75 – 87. DOI: <<http://dx.doi.org/10.13165/ij.2021.06.006>>.

## Zoznam použitej literatúry

1. *BBS News Ukraine. Channels are drying up. Satellite images show the damage from the explosion of the Kakhovskaya HPP.* (22 June 2023). Available at: <<https://www.bbc.com/ukrainian/features-65978446>>. (accessed on 26.11.2024).
2. *Constitution of the Russian Federation.* (1993). Available at: <<http://www.constitution.ru/>>.
3. DAWES, J. *It is time to make ecocide an international crime.* 2022. Available at: <<https://www.openglobalrights.org/it-is-time-to-make-ecocide-an-international-crime/>>
4. GUNAWAN, Y., PANE, Mhd. E. R. Responsibility for excessive infrastructure damage in attacks: analyzing Russia's attack in Ukraine. In *Petita*. 2024, volume 9(1).
5. ICRC Database, Treaties, States Parties and Commentaries, Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977., Commentary of 01.01.1987, Article 35 - Basic rules, para 1454. Available at: <<https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977>>.
6. ICRC. Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977. Article 56.
7. KAMINSKA, A. Rubryka News. *Missile shelling of Kryvyi Rih: the liquidation of the consequences of the strike on the dam went on all night.* [15 September 2022]. Available at: <<https://rubryka.com/2022/09/15/raketnyj-obstril-kryvogo-rogu-vsyu-nich-jshla-likvidatsiya-naslidkiv-udaru-podambi/>>. (accessed on 26.11.2024).
8. KOZOVA, L. Unian. *Consequences of blowing up the Kakhovskaya dam: how much money is needed for partial restoration of agricultural land.* (14 June 2023). Available at: <<https://www.unian.ua/economics/agro/naslidki-pidrivu-ges-skillki-groshey-potribno-na-chastkove-vidnovlennya-silgospzemel-12292380.html>>. (accessed on 26.11.2024).
9. MAREČEK, L. ICJ: *Ukraine v. Russian Federation* (Order of 16 March 2022 in the Case Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide). In *Bratislava Law Review*. 2022, volume 6 (2), 139 – 148. Available at: <<https://doi.org/10.46282/blr.2022.6.2.307>>.
10. MAREČEK, L. Ochrana environmentálnych noriem prostriedkami medzinárodného trestného práva [Protection of Environmental Norms by Means of

- International Criminal Law]. In RUŽIČKA, O., ŤAŽKÁ, V.(eds.) *Bratislavské právnické fórum 2023: právny štát v medzinárodnom práve a medzinárodné právo v právnom štáte* [Bratislava Legal Forum 2023: the Rule of Law in International Law and International Law in the Rule of Law](pp. 24 – 40). Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave.
11. MAREČEK, L. Terorizmus – zločin podľa medzinárodného práva? In TAUCHEN, J. (ed.) *Protistátní činy včera a dnes*. Brno : Masarykova univerzita, 2021, s. 268. Dostupné na: <[https://www.law.muni.cz/sborniky/protistatni\\_ciny/protistatni-trestne-ciny.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/protistatni_ciny/protistatni-trestne-ciny.pdf)>.
  12. MAREČEK, L. Terrorism as a crime under international customary law introduced by Special Tribunal for Lebanon In *The Lawyer Quarterly*. Vol. 7, No. 2 (2017), s. 76. Available at: <<https://tlq.ilaw.cas.cz/index.php/tlq/article/view/231/208>>.
  13. *Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine*. Interview of the Minister of Environmental Protection and Natural Resources Ruslan Strilets for mind.ua. (2023).
  14. *Opinion of the Constitutional Court of Ukraine in the case based on the constitutional submission of the President of Ukraine on the provision of an opinion on the conformity of the Constitution of Ukraine with the Rome Statute of the International Criminal Court* (Rome Statute case) of July 11, 2001. Available at: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-01#Text>>.
  15. *Report on Preliminary Examination Activities*. 2016. Available at: <[https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/otp/161114-otp-rep-PE\\_ENG.pdf](https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/otp/161114-otp-rep-PE_ENG.pdf)>.
  16. ROMDONI, R. N. M. Legal Responsibility for Environmental Damage Caused by Russian and Ukrainian Wars: International Humanitarian and Criminal Law Perspectives. *Unifikasi: Jurnal Ilmu Hukum*. 2023, volume 10.2, 106 – 115.
  17. *Rome Statute of the International Criminal Court*. Available at: <<https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf>>.
  18. Rubryka News. *Missile shelling of Kryvyi Rih: the liquidation of the consequences of the strike on the dam went on all night*. 2022. Available at: <<https://rubryka.com/2022/09/15/raketnyj-obstril-kryvogo-rogu-vsyu-nich-jshla-likvidatsiya-naslidkiv-udaru-po-dambi/>>.
  19. Shurchalo Dmytro. Radio freedom. (6. June 2023). In 1941, the Dnipro HPP was blown up to stop the Germans. How many people died? Available at: <<https://www.radiosvoboda.org/a/pidryv-dniprohes-u-1941-rotsi/31415294.html>>. (accessed on 26.11.2024).

20. The Criminal Code of Ukraine. In *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine* (VVR), 2001, No. 25 – 26, Art. 131.
21. *The Post Disaster Needs Assessment report of the Kakhovka Dam Disaster*. 2023. Available at: <<https://ukraine.un.org/en/248860-post-disaster-needs-assessment-report-kakhovka-dam-disaster>>.
22. *The Security Service of Ukraine has opened a criminal case over the undermining of the Kakhovskaya HPP*. 2023. Available at: <<https://www.epravda.com.ua/news/2023/06/6/700846/>>.
23. *Ukrinform*. (26 November 2024). Available at: <<https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3872135-za-rujnuvanna-dambi-kahovskoi-ges-ogolosili-pidozru-generalpolkovniku-zs-rf.html#:~:text=%D0%AF%D0%BA%20%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D0%BB%D1%8F%D0%BB%D0%BE%D1%81%D1%8F%2C%20%D1%83%D0%BD%D0%BE%D1%87%D1%96%206%20%D1%87%D0%B5%D1%80%D0%B2%D0%BD%D1%8F,%D0%BF%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%82%D0%B8%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%85%20%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B0%D1%85%20%D0%94%D0%BD%D1%96%D0%BF%D1%80%D0%B0v>>. (accessed on 26.11.2024).
24. *Ukrinform*. *The Security Service of Ukraine has opened a criminal case over the undermining of the Kakhovskaya HPP*. (6 June 2023). Available at: <<https://www.epravda.com.ua/news/2023/06/6/700846/>>. (accessed on 26.11.2024).
25. UNGA, *Report of the Conference of the Committee on Disarmament*. Volume I, G.A.O.R., 35th Sess., Supp. No. 27, U.N. Doc. A/31/27 (1976), para 288. Available at: <<https://digitallibrary.un.org/record/697097?v=pdf>>.
26. United Nations. *The Post Disaster Needs Assessment report of the Kakhovka Dam Disaster*. 2023. Available at: <<https://ukraine.un.org/sites/default/files/2023-10/PDNA%20Final%20and%20Cleared%20-%2016Oct.pdf>>.
27. VASHCHENKO, Y. (2021). Access to Modern Energy Services Through the Prism of Children’s Rights: An Overview from the Perspectives of the Convention on the Rights of the Child and the Policy and Law Approaches of Certain EU Member States and Ukraine. In *International Comparative Jurisprudence*. 2021, Volume 7, Issue 1., 75 – 87.
28. ZHARKYCH, L. Sheriffua. *Ecocide as a result of undermining Kakhovskaya HPP. Reserve „Khortytisia“*. (10 November 2023). Available at: <<https://sheriffua.org/news/analitichni-statti/ekotsid-jak-naslidok-pidrivu-kahovskoji-ges-zapovidnik-hortitsja>>. (accessed on 26.11.2024).



**Kontaktné údaje**

doc. Mgr. Liudmyla Golovko, PhD.

liudmyla.golovko@uniba.sk

Katedra medzinárodného práva a medzinárodných vzťahov

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6,

810 00 Bratislava

# ENSURING THE RIGHT TO A FAIR TRIAL IN UKRAINE, THROUGH THE PRISM OF FREE LEGAL AID<sup>292</sup>

*Serhii Kidalov, Nataliia Kidalova*<sup>293</sup>

**Abstract:** The article is devoted to the study of the system of free legal aid in Ukraine in the context of compliance with the requirements of European standards of the Council of Europe. The article analyzes the decisions of the European Court of Human Rights, which define the conditions for providing a person with legal aid on a free basis, namely for the lack of sufficient funds to pay for a lawyer to receive legal aid, the so-called „financial criterion“ and if it is necessary in the interests of justice – „legal criterion“. Based on the research of judicial practice and the legislation of European countries, problems and gaps in the defined conditions for providing free legal aid and in the mechanism of ensuring the conventional right of a person to protection as a whole have been identified. Proposals regarding the improvement of the legislation in the field of providing free legal aid have been formulated and provided.

**Key words:** free legal aid in Ukraine, European standards, legality, rights and freedoms of citizens

## Introduction

The functioning of the system of free legal aid in Ukraine is confirmed by the presence of membership obligations in such international organizations as the United Nations and the Council of Europe. Today, the opportunity to use the right to receive free legal aid in Ukraine, the state-guaranteed mechanism for the implementation of this right, the quality of the provision of this service is one of the main criteria of international standards in the field of human rights, which are set out in a number of conceptual provisions, namely: in The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 (hereinafter

---

<sup>292</sup> Príspevok odznel v sekcii medzinárodného práva a medzinárodných vzťahov s témou *Právny štát ako hodnota spoločná všetkým členským štátom a jej vplyv na právne poriadky a medzinárodné právo*.

<sup>293</sup> Institute of Resources of the National Academy of Agrarian Sciences of Ukraine.

– the European Convention)<sup>294</sup>, the International Covenant on Civil and Political Rights of 1966 (hereinafter - the ICCPR)<sup>295</sup>, Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe No. K (81)7 "On Facilitating Access to justice" of 1981<sup>296</sup>, Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe No. K (93)1 "On effective access to law and justice for vulnerable sections of the population" of 1993, etc<sup>297</sup>. All these international documents define the obligation for our state to create conditions and the possibility of granting the free legal aid in Ukraine to vulnerable sections of the population the right of access to legal aid. In particular, providing access to free legal aid in Ukraine is an important guarantee of the realization of the right to a fair trial, enshrined in Article 6 of the European Convention.

Resolution 1466 (2005) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe "On the fulfillment of duties and obligations by Ukraine" established requirements for ensuring and further improving access to justice by introducing the free legal aid in Ukraine in accordance with the standards of the Council of Europe and the practice of the European Court of Human Rights (hereinafter referred to as ECHR practice)<sup>298</sup>.

Therefore, the study of the role of the Council of Europe in the system of free legal aid in Ukraine is conditioned by its importance and relevance today.

<sup>294</sup> Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: dated November 4, 1950 No. 996\_004. Available at: <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004)>. (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).

<sup>295</sup> International Covenant on Civil and Political Rights: dated 16.12.1966 No. A/RES/2200 A (XXI). Available at: <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043)>. (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).

<sup>296</sup> On facilitating access to justice: Recommendation R(81)7 of the Committee of Ministers to member states regarding ways to facilitate access to justice dated May 14, 1981 No. 994\_133. Available at: <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_133](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_133)> (date the report was published and date the website was accessed – 29.07.2024).

<sup>297</sup> On effective access to the law and justice for the poorest sections of the population: Resolution No. R(93)1 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states dated January 8, 1993. Available at: [http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014\\_4.pdf](http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014_4.pdf). (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).

<sup>298</sup> On the fulfillment of duties and obligations by Ukraine: Resolution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe dated October 5, 2005 No. 1466. Available at: <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_611](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_611)> (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).

## The results

Free legal aid is an integral part of any justice system, with its international and national characteristics. Today, Ukraine has a low number of regulatory and legal acts in this area, both international and national. They all cover: government responsibility, financial guarantees, organizational structure, implementation and legal responsibility for providing free legal aid. In particular, they must correspond to the level of economic, legal and social development and constantly ensure the rule of law.

In all member states of the Council of Europe, in order to ensure effective access to justice, there is at least one way through which citizens have the opportunity to receive free legal aid. All these systems differ between countries, and there is no single model. An important issue in the provision of legal aid is financial and legal assessment. This assessment may include financial resources, the type of proceedings in which legal aid can be provided, and the conditions relating to the merits of the dispute.

As we can see, free legal aid in Ukraine is not absolute, everything depends on what citizens and the state can afford. However, the solution to this complex problem lies in the application of the standards of access to free legal aid, which the ECHR formulated in its judicial precedents.

Free legal aid, as defined by the ECHR, must be effective and efficient. The court notes that part (c) point 3 of Article 6 of the European Convention guarantees the right to adequate protection during the trial, which is carried out in person and with the help of a lawyer; this right is strengthened by the obligation on the part of the state to provide free legal aid in certain cases<sup>1</sup>. The ECHR reminded that the European Convention is designed to guarantee not theoretical or illusory rights, but their practical and effective implementation; this is especially true in relation to the right to defense, which occupies a prominent place in a democratic society, as well as the right to a fair trial, from which it derives.

In point 3 (c) of Art. 6 of the European Convention states that „*Every person accused of committing a criminal offense has at least the following rights: c) to defend himself personally or to use the legal assistance of a defender chosen at his own discretion, or – in the absence of sufficient funds to pay for the legal assistance of a defender – to receive such assistance free of charge, when the interests of justice require it*“<sup>299</sup>.

---

<sup>299</sup> Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: dated November 4, 1950 No. 996\_004 Available at: <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004)> (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).

According to the provision cited above, a person is entitled to free legal aid in Ukraine under two conditions: 1) lack of sufficient funds to pay for a lawyer to obtain legal aid, the so-called „financial criterion“ and 2) if it is necessary in the interests of justice, the „legal criterion“. This means that free legal aid is an opportunity to receive her in the interests of justice in a specific type of case or proceeding, taking into account two criteria – financial and legal.

The definition of each of these criteria is at the discretion of the respective states. However, the criteria and methodology for selecting cases for which the right to free legal aid is granted must be clear and the system must provide strong procedural guarantees against arbitrariness during the financial assessment to decide whether a person is entitled to free legal aid. The ECHR also clearly established that a person applying for free legal aid must independently prove a lack of funds.

The ECHR recognized: as a rule, the threshold of the financial indicator of need is determined by national authorities. Although the ECHR left certain margins of discretion to states as to how to determine such an indicator, there should always be sufficient safeguards against a selective (arbitrary) determination of whether a person has a right of access to a court where an applicant has been denied free legal aid in Ukraine on the grounds that his assets exceeded the legal limit. The ECHR noted that the refusal to grant free legal aid in Ukraine was based on the judicial practice vs Italy<sup>300</sup>.

In *Pacelli v. Germany*, the ECHR based its decision on „certain indications“ that the applicant was unable to afford a lawyer, including his reference to tax returns and the fact that the applicant had been imprisoned for the previous two years and was waiting for his case to be reviewed on appeal on a point of law. In the absence of evidence to the contrary, the ECHR was satisfied that the applicant was engaged in entrepreneurial activity on a small scale and that his financial situation was modest, and found that he did not have sufficient funds to pay for the assistance of a lawyer. All this indicates that the suspect bears the burden of proof that he does not have sufficient funds to pay for legal aid, but he does not have to prove it<sup>301</sup>.

As for the criterion „in the interests of justice“, the practice of the ECHR requires taking into account the gravity of the crime, the complexity of the case, as well as the ability of the accused to defend himself. By the way, in the practice of the ECHR, there are no requirements regarding the propriety of each claim in each specific case, regarding the provision of free legal aid. As for the gravity of the crime, here the practice of the ECHR established that the deprivation of

---

<sup>300</sup> *Santambrogio v Italy*, ECHR decision of September 21, 2004, paragraphs 54, 55.

<sup>301</sup> *Pakelli v. Germany*, the ECHR decision of April 25, 1983.

liberty is a mandatory basis for legal representation, which will accordingly provide the opportunity for the proper administration of justice<sup>302</sup>.

When considering the complexity of the case, its legal or factual aspects are analyzed. For example, in the case of „*Kvaranta v. Switzerland*“, the circumstances of the case did not cause any difficulties, but the result of the court process could be both the adoption of a new sentence and the possibility of the actual application of the punishment previously imposed with a suspension of execution of the sentence. These circumstances were difficult and also critical for the applicant. In addition, the applicant's position was further complicated by his personal circumstances: a young man of foreign origin, from a disadvantaged environment, without a profession, with a large number of convictions, drug addict, lives with his family on social benefits. The decision of the ECHR established that the applicant's independent application to the investigating judge, and later to the criminal court without the assistance of a lawyer, deprived him of the opportunity to properly present arguments for his defense<sup>303</sup>.

In *Barsom and Varli v. Sweden*, the ECHR noted that both applicants had lived in Sweden for almost thirty years and were businessmen who owned and operated a restaurant. The court found that it was highly unlikely that they would be unable to present their position on additional taxes to the national court without legal assistance, especially given the obligation of the Swedish courts to provide applicants with guidance and support to properly present their position<sup>304</sup>.

The free legal aid in Ukraine arises when there is a threat of a sentence of deprivation of liberty. Even the possibility of a short term of imprisonment of a person is a sufficient condition for providing him with free legal aid in Ukraine. In *Benham v. the United Kingdom*, the applicant was charged with non-payment of a debt, for which he could be punished with a maximum of three months' imprisonment. The ECHR ruled that such a possible sentence was severe enough for the applicant to benefit from free legal aid in the interests of justice<sup>305</sup>.

Also, the ECHR also came to the conclusion that when the deprivation of liberty is not provided for in the situation, the Court, examining the specific circumstances of the case and the negative consequences of the guilty verdict, determines the possibility or lack of free legal protection. In the case of *Barsom and Varley v. Switzerland*, the applicant complained that they were denied the free legal aid in Ukraine in a proceeding that could have resulted in a tax arrears of

---

<sup>302</sup> *Quaranta v. Switzerland*, ECHR decision of May 24, 1991, paragraphs 33 – 37; *Benham v. United Kingdom*, ECHR decision of June 10, 1996, paragraph 59.

<sup>303</sup> *Quaranta v. Switzerland*, ECHR decision of May 24, 1991, paragraphs 34 – 36.

<sup>304</sup> *Barsom and Varli v. Sweden*, ECHR decision of January 4, 2008.

<sup>305</sup> *Benham v. United Kingdom*, ECHR judgment of 10 June 1996, para. 59 and 64.

up to 15,000 euros. The ECHR ruled that the refusal of legal aid was acceptable because the applicants' financial situation allowed them to pay such sums to the tax authority without significant difficulty, and because they were not at risk of imprisonment. Instead, in the case of *Pham Haang v. France*, the ECHR ruled that the interests of justice required the granting of free legal aid in Ukraine to the applicant, and noted in the reasoning part of the decision, in particular that “the proceedings clearly could have meant certain consequences for the applicant, who... upon appeal was found guilty of the illegal importation of prohibited goods and sentenced to pay large sums by the customs authority”<sup>306</sup>.

As for Ukraine, the state system of providing free legal aid was created only in 2011 after the adoption of the Law of Ukraine "On Free Legal Aid", but our country received membership in the Council of Europe in 1992. It is also worth noting that the implementation of this Law of Ukraine was carried out in stages – initially, from the moment of its entry into force (July 8, 2011), all persons under the jurisdiction of Ukraine, including foreigners and stateless persons, were given the opportunity to exercise the right to free primary care, from 1 On January 1, 2013, detained, arrested, suspected and accused persons gained access to secondary legal aid, and since July 1, 2015, free legal aid is provided in civil and administrative cases. The adoption of this Law made it possible to obtain a legal basis and an institutional mechanism for the implementation of the established Art. 59 of the Constitution of Ukraine everyone's right to legal aid. The law provides for concepts, types, categories of persons who have the right to receive such services, and other aspects of providing primary and secondary care<sup>307</sup>.

So, as we can see, the path to creating the free legal aid in Ukraine was quite complicated and long, but as a result of the gradual implementation of the binding nature of ECHR decisions in accordance with Article 6 of the European Convention, we received a rather influential and high-quality system of free legal aid in Ukraine.

To date, the system of free legal protection is fully operational. The main normative legal acts have been implemented and an institutional system for the protection of persons in the field of providing the free legal aid in Ukraine has been formed. Starting with the Constitution of Ukraine, Article 59 guarantees that „*Everyone has the right to professional legal assistance. In cases provided by law, this assistance is provided free of charge. Everyone is free to choose a defender of their rights.*“ This document outlines the general principles of

<sup>306</sup> *Quaranta v. Switzerland*, ECHR decision of May 24, 1991, paragraphs 34 – 36.

<sup>307</sup> *On free legal aid: Law of Ukraine dated June 2, 2011* No. 3460-VI. Available at: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>>. (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).

providing free legal aid. Based on the provisions of the Constitution, the provision of the free legal aid in Ukraine is guaranteed in cases of detention or arrest, as well as in other cases provided for by law. The constitutional provisions also outlined one of the tasks of the legal profession in Ukraine - ensuring the right to defense against prosecution and providing legal assistance when resolving cases in courts and other state bodies, without excluding the possibility of using the legal assistance of another defender of one's rights or providing such protection personally<sup>308</sup>.

Analyzing the above, we will conclude that the right to free legal aid is an opportunity for a person to receive quality legal services, which are provided only by a professional lawyer, guaranteed by the Basic Law of the state.

However, when examining the practical level of application of free legal aid exclusively by a lawyer, it is not always correct. Referring to the Law of Ukraine „On the provision of free legal aid“<sup>412</sup>, among the entities that provide free secondary legal aid, not only lawyers are included in the Register of lawyers who provide free secondary legal aid, but also Centers for the provision of free secondary legal aid, where ordinary lawyers work, who at the first stages of proceedings can draw up and send procedural documents of various nature, which contradicts the general provisions of both the Basic Law of the state and the principles laid down in the system of providing secondary free legal aid<sup>309</sup>.

Analyzing the Law of Ukraine „On Free Legal Aid“<sup>310</sup>, namely Article 14, *citizens of the state who are under the jurisdiction of Ukraine have the right to the free legal aid in Ukraine, and if the average monthly total income per family is lower than the amount of the subsistence minimum, calculated and approved in accordance with the Law of Ukraine , On the subsistence minimum“*<sup>311</sup> for persons belonging to the main social and demographic groups of the population, disabled people who receive a pension or assistance assigned instead of a pension, in the amount of less than two subsistence minimums for disabled persons – for all types of legal services.

---

<sup>308</sup> *Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 24, 1996.* Available at: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>>. (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).

<sup>309</sup> *Barsom and Varli v Sweden*, ECHR decision of January 4, 2008.

<sup>310</sup> *Benham v United Kingdom*, ECHR judgment of 10 June 1996, para. 59 and 64.

<sup>311</sup> On the approval of the Procedure for informing centers for the provision of free secondary legal assistance on cases of detention, administrative arrest or the application of a preventive measure in the form of detention: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 28, 2011 No. 1363. URL link is provided: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2011-%D0%BF> (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).



With regard to citizens of states with which Ukraine has concluded relevant international agreements on legal assistance, the binding consent of which has been granted by the Verkhovna Rada of Ukraine, as well as to foreigners and stateless persons in accordance with international agreements to which Ukraine is a party, if such agreements oblige member states to provide certain categories of persons with free legal aid in Ukraine. By the way, this provision should be considered together with the provisions of Part 1 of Art. 26 of the Constitution of Ukraine and Part 1 of Art. 3 of the Law of Ukraine „On the Legal Status of Foreigners and Stateless Persons“ dated September 22, 2011<sup>312</sup>. The law provides that „foreigners and stateless persons who are in Ukraine on legal grounds enjoy the same rights and freedoms, and bear the same duties, like citizens of Ukraine, with exceptions established by the Constitution, laws or international treaties of Ukraine“. In particular, the Coordination Center for Legal Assistance confirms that in practice all foreign citizens and stateless persons can receive free secondary legal assistance in cases stipulated by the Criminal Procedure Code and Codes on Administrative Offenses.

According to the Law on free legal aid in Ukraine, secondary legal assistance is provided free of charge, without applying a financial assessment, to the following categories of persons: persons subject to administrative detention or administrative arrest; persons detained as part of criminal proceedings or for whom preventive measure in the form of detention was chosen; to persons in criminal proceedings in respect of which the defender is engaged by an investigator, prosecutor, investigating judge or court to provide protection by appointment or in the interests of justice, as well as persons who have been sentenced to imprisonment, detention in a disciplinary battalion of military personnel, or restriction of liberty. These provisions should be understood as the provision of a lawyer when the interests of justice require it<sup>313</sup>.

The legislation does not specify whether legal aid is provided throughout the proceedings or not. The interpretation of some provisions makes it possible to conclude that legal aid is provided only as long as a person has the right to it. If a lawyer was appointed upon request in a proceeding that requires the mandatory participation of a defense attorney, it is clear that the lawyer is provided for the entire proceeding. However, if a lawyer is assigned to a person who is in custody

---

<sup>312</sup> Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 24, 1996. Available at: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>>. (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).

<sup>313</sup> *Benham v United Kingdom*, ECHR judgment of 10 June 1996, para. 59 and 64.

and then released from custody, then after such release, legal aid will continue to be provided only if the person is entitled to legal aid<sup>314</sup>.

## Conclusions

Summarizing the above, it should be noted that the system of free legal aid in Ukraine is effectively implemented through constitutional provisions, international standards related to the protection of the rights and legitimate interests of persons involved in criminal or administrative processes and according to the corresponding complex selection in the civil process. The European principles of providing free legal aid in Ukraine are set out in the Resolution of the Committee of Ministers of the Council of Europe „On free legal aid and legal consultations“ and are sufficiently fully implemented in the current legislation of Ukraine. However, optimizing their practical implementation is a much longer matter, and therefore the formation of a perfect mechanism for providing these services remains in the long term.

## Bibliography

1. *Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: dated November 4, 1950*. No. 996\_004. Available at: <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004)> (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).
2. *International Covenant on Civil and Political Rights: dated 16.12.1966*. No. A/RES/2200 A (XXI). Available at: <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043)> (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).
3. On facilitating access to justice: Recommendation R(81)7 of the Committee of Ministers to member states regarding ways to facilitate access to justice dated May 14, 1981. No. 994\_133. Available at: <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_133](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_133)> (date the report was published and date the website was accessed – 29.07.2024).

---

<sup>314</sup> GOLOVKO, L. Protection of environmental human rights at the European court of human rights. In *Bratislavské právnické fórum 2023: právny štát v medzinárodnom práve a medzinárodné právo v právnom štáte*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2023. ISBN 978-80-7160-700-7. P. 4 – 13.

4. On effective access to the law and justice for the poorest sections of the population: Resolution No. R(93)1 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states dated January 8, 1993. Available at: <[http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014\\_4.pdf](http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/pd07072014_4.pdf)>. (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).
5. On the fulfillment of duties and obligations by Ukraine: Resolution of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe dated October 5, 2005 No. 1466. Available at: <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_611](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_611)>. (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).
6. *Santambrogio v. Italy*, ECHR decision of September 21, 2004, paragraphs 54, 55.
7. *Pakelli v. Germany*, the ECHR decision of April 25, 1983;
8. *Quaranta v. Switzerland*, ECHR decision of May 24, 1991, paragraphs 33 – 37.
9. *Benham v. United Kingdom*, ECHR decision of June 10, 1996, paragraph 59.
10. *Quaranta v. Switzerland*, ECHR decision of May 24, 1991, paragraphs 34–36.
11. *Barsom and Varli v. Sweden*, ECHR decision of January 4, 2008.
12. *Benham v United Kingdom*, ECHR judgment of 10 June 1996, para. 59 and 64.
13. *Barsom and Varli v. Sweden*, ECHR decision of January 4, 2008.
14. *Pham Hoang v. France*, ECHR judgment of 25 September 1992, para 40.
15. On free legal aid: Law of Ukraine dated June 2, 2011 No. 3460-VI. Available at: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>>. (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).
16. Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 24, 1996. Available at: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>>. (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).
17. On the approval of the Procedure for informing centers for the provision of free secondary legal assistance on cases of detention, administrative arrest or the application of a preventive measure in the form of detention: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 28, 2011 No. 1363. Available at: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2011-%D0%BF>>. (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).
18. The issue of payment for services and reimbursement of expenses of lawyers who provide free secondary legal assistance: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 17, 2014 No. 465. Available at: <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/465-2014-%D0%BF>>. (date the report was published and date the website was accessed – 04.08.2024).

19. GOLOVKO, L. Protection of environmental human rights at the European court of human rights. In *Bratislavské právnické fórum 2023: právny štát v medzinárodnom práve a medzinárodné právo v právnom štáte*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2023. ISBN 978-80-7160-700-7. P. 4 – 13.

**Contact information**

Serhii Kidalov, PhD, associate professor

kidalovs77@gmail.com

Institute of Resources of the National Academy of Agrarian Sciences of Ukraine

Nataliia Kidalova, PhD, associate professor

yurdinasty@gmail.com

advocate







# Dvadsať rokov dialógu medzi Ústavou a právom Európskej únie

Zborník príspevkov z konferencie Bratislavské právnické forum 2024

Andrea Kluknavská  
Samuel Cibik (ed.)

Vydalo vydavateľstvo Wolters Kluwer ČR, a. s.,  
U Nákladového nádraží 10, 130 00 Praha 3, Česká republika,  
v roku 2024 ako svoju 5278. publikáciu.  
Redakčná úprava Wolters Kluwer SR s. r. o.  
Mlynské nivy 48, 821 09 Bratislava  
Návrh obálky a grafická úprava Pavol Markov PAMART  
Prvé vydanie  
Počet strán 152

[www.wkcr.cz](http://www.wkcr.cz), e-mail: [knihy@wkcr.cz](mailto:knihy@wkcr.cz)  
tel.: +420 246 040 405, +420 246 040 444

ISBN 978-80-286-0057-0 (brož.)  
ISBN 978-80-286-0058-7 (pdf)