

KONCEPT NÁRODNEJ IDENTITY V PRÁVE EÚ: TICHÁ ZBRAŇ EUROSKEPTICIZMU?

Mgr. Sára Kiššová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Ústav európskeho práva
sara.kissova@flaw.uniba.sk

Koncept národnej identity v práve EÚ: Tichá zbraň euroskepticizmu?

Článok sa zaoberá konceptom národnej identity v kontexte čl. 4 ods. 2 ZEÚ, ktorý garantuje rešpektovanie národnej identity Európskou úniou. Národná identita je úzko naviazaná na princíp prednosti práva EÚ, pričom judikatúra ústavných súdov z nej vytvorila výnimku z tohto princípu. Článok skúma samotný pojem národná identita, spôsoby akým sa definuje obsah tohto pojmu a kto ho definuje. Nakoľko ide o záležitosť najmä ústavného práva, analýza je vedená cez skúmanie postojov a judikatúry Nemeckého ústavného súdu v jeho najvýznamnejších rozsudkoch. Následne je analyzovaný postoj Poľska, ktoré čoraz viac využíva argument národnej identity vo svoj prospech, no je otázna jeho legitimita a dobrá viera.

The Concept of National Identity in the EU Law: A Silent Weapon of Euroscepticism?

The article deals with the concept of national identity in the context of Art. 4 par. 2 TEU, which guarantees respect for national identity by the European Union. National identity is closely linked to the principle of the primacy of EU law, and the case-law of the constitutional courts has made it an exception to this principle. The article examines the very concept of national identity, how the content of this concept is defined, and who defines it. As this is a matter of constitutional law, in particular, the analysis is conducted by examining the positions and case law of the German Constitutional Court in its most essential judgments. Subsequently, the attitude of Poland is analyzed, which increasingly uses the argument of national identity in its favor, but its legitimacy and good faith are questionable.

Le concept d'identité nationale dans le droit de l'UE: une arme silencieuse de l'euroscpticisme?

L'article traite du concept d'identité nationale dans le contexte de l'art. 4 par. 2 TUE, qui garantit le respect de l'identité nationale par l'Union européenne. L'identité nationale est étroitement liée au principe de la primauté du droit de l'Union, et la jurisprudence des cours constitutionnelles en a fait une exception à ce principe. L'article examine le concept d'identité nationale, les manières dont le contenu de ce concept est défini et qui le définit. S'agissant notamment du droit constitutionnel, l'analyse se fait en examinant les positions et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande dans ses arrêts les plus importants. Par la suite, l'attitude de la Pologne est analysée, qui utilise de plus en plus l'argument de l'identité nationale en sa faveur, mais sa légitimité et sa bonne foi sont discutables.

Kľúčové slová: národná identita, právny štát, Poľsko, Nemecko, BVerfGE

Key words: national identity, rule of law, Poland, Germany, BVerfGE

Mots clés: identité nationale, état de droit, Pologne, Allemagne, BVerfGE

Úvod

Projekt Európskej únie sa najviac spája s pojmom integrácia, ktorá však v niektorých členských štátoch čoraz viac naráža na svoje limity. Nie je to však úplnou novinkou a určité brzdy integrácie vnímame ešte pred vznikom Európskej únie, napríklad v rozhodnutiach Nemeckého ústavného súdu (ďalej aj ako „BVG“). Tieto hranice začali byť definované v konaniach, v ktoré sa dotýkali okrem iného aj otázky prednosti práva EÚ pred vnútroštátnym ústavným právom. BVG vedie roky dialóg so Súdny dvorom Európskej únie (ďalej len ako „SDEÚ“) ale aj s ostatnými inštitúciami v konaniach kontroly *ultra vires*. V rámci diskusií o prednosti práva EÚ sa do popredia dostal argument národnej identity, ktorý bol využívaný ústavnými súdmi a neskôr inkorporovaný aj do samotnej Maastrichtskej zmluvy a textovo obmieňaný jej revíziami. Pojem *národná identita* sa tak stal predmetom skúmania, či akademikov, ale hlavne samotných ústavných súdov členských štátov, ktoré tento pojem obsahovo kreujú. Čoraz viac využívaná brzda v podobe argumentu proti uplatneniu prednosti práva EÚ sa však nie vždy môže aplikovať správne, t.j. za cieľom ochrany národnej identity, no môže sa stať cestou, ako členský štát obíde zásadu prednosti práva EÚ.

Európska únia sa v posledných rokoch zmieta v rôznych krízach a jednou z nich je aj kríza právneho štátu. Problém s dodržiavaním zásad právneho štátu má viacero členských štátov. Medzi nimi aj Poľsko, ktoré v poslednom období výrazne argumentuje voči princípu prednosti práva EÚ, pričom je voči nemu vedených viacero konaní o porušení povinnosti a niektoré z týchto povinností odmieta na základe argumentu rešpektovania národnej identity (čl. 4 ods. 2 ZEÚ). Nedávne konania pred ústavným súdom Poľska (K 3/21 a P 7/20) riešili otázku prednosti práva EÚ a jeho neaplikovanie Poľskom, v dôsledku jeho kolízie s poľskou národnou identitou.

Predkladaný článok si ukladá viacero cieľov. Po prvé zanalyzovať samotný pojem národná identita cez judikatúru ústavných súdov členských štátov, po druhé zanalyzovať vnímanie tejto problematiky Nemeckým ústavným súdom a následne, po tretie, zanalyzovať konanie Poľska a spôsob akým využíva národnú identitu ako argument na neaplikovanie zásady prednosti práva EÚ.

1. Prednosť práva EÚ a národná identita

Princíp prednosti práva Európskej únie je azda najdôležitejším princípom (zásadou) práva EÚ, pričom bez jeho existencie by cieľ tohto zoskupenia strácal na svojej pointe. Členské štáty sa integrovali do Európskej únie za účelom spoločného napredovania, ktoré je mimo iné realizované aj cez legislatívu EÚ. Táto legislatíva má rôzne podoby, od nariadení cez smernice až po rozhodnutia, no ich vlastnosti sú diametrálne odlišné. Čo však majú spoločné je už spomínaná prednosť pred národným právom. Samotný princíp však nie je obsiahnutý v žiadnom zo zakladajúcich zmlúv, či protokolov a preto jeho uznanie a definíciu nachádzame v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie. *Costa proti ENEL* je rozhodnutím, v ktorom SDEÚ zadefinoval a explicitne priznal existenciu prednosti práva EÚ, pričom vyslovil, že v prípade stretu/konfliktu práva EÚ s právom národným sa právo EÚ považuje za nadriadené.¹ K doplneniu judikatúry došlo hneď po roku 1970, kedy sa v prípade *Internationale Handelsgesellschaft* SDEÚ vyslovil, že právo EÚ ma prednosť pred všetkými národnými normami, vrátane ústavy a ústavných zákonov.² V prípade *Simmenthal* (1978) zas SDEÚ konšta-

¹ Rozsudok Súdneho dvora z 15. júla 1964, Flaminio Costa proti E.N.E.L, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

² Rozsudok Súdneho dvora zo 17. decembra 1970, Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 11/70, ECLI:EU:C:1970:114.

toval, že uprednostnenie práva EÚ v praxi znamená, že sa národná norma jednoducho „dá nabok“, avšak to neznamená, že sa týmto deklaruje táto norma neúčinnou a neplatnou.³

Prednosť práva EÚ je úzko spätá s princípom prenesenia právomocí (čl. 5 ods. 2 ZEÚ) a teda je potrebné, aby Únia kreovala legislatívu len v rámci jej zverených oblastiach, resp. v súlade so zásadou subsidiarity (čl. 5 ods. 3. ZEÚ). Na kreovaní legislatívy sa spolupodieľajú, resp. majú možnosť spolupodieľať všetky členské štáty, nie vždy sa však dosiahne finálny produkt vyhovujúci každému členskému štátu. Aj napriek nevyhovujúcej legislatíve je však členský štát povinný, či už aplikovať prijaté nariadenie alebo transponovať prijatú smernicu, pričom Zmluvy nepriznávajú žiadny priamy spôsob, ktorým by mohol ČŠ derogovať z prijatej legislatívy, ktorú vidí ako problematickú. V rámci ZEÚ však ale nachádzame čl. 4 ods. 2, ktorý je na prvý pohľad nenápadným ustanovením, avšak pre prednosť práva EÚ môže byť vnímaný ako jej brzda.

1.1 Národná identita členského štátu

Obligácia rešpektovania národnej identity členských štátov bola zakotvená už v čl. F ods. 1 zakladajúcej Maastrichtskej zmluvy⁴, pričom Amsterdamská zmluva iba mierne upravila znenie pôvodného článku.⁵ K najobširnejšej obmene tohto ustanovenia došlo Lisabonskou zmluvou v roku 2009. Od Lisabonu pojem národná identita nachádzame v čl. 4 ods. 2 ZEÚ a to v nasledovnom znení:

„Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako aj ich národnú identitu, obsiahnutú v ich základných politických a ústavných systémoch vrátane regionálnych a miestnych samospráv. Rešpektuje ich základné štátne funkcie, najmä zabezpečovanie územnej celistvosti štátu, udržiavanie verejného poriadku a zabezpečovanie národnej bezpečnosti. Predovšetkým národná bezpečnosť ostáva vo výlučnej zodpovednosti každého členského štátu.“

V prvom rade je na mieste objasniť, že je potrebné vylúčiť interpretovanie národnej identity v spojitosti s históriou, kultúrou, či jazykom členského štátu. Znenie ustanovenia čl. 4 ods. 2 ZEÚ totižto pojem

³ DINGFELDER STONE, J.: *Agreeing to Disagree: The Primacy Debate Between the German Federal Constitution Court and the European Court of Justice*. In *Minnesota Journal of International Law*, 2016, cit. poznámka 10, str. 130.

⁴ čl. F ods. 1 Maastrichtskej zmluvy: „Únia rešpektuje národnú identitu svojich členských štátov, ktorých systémy vlády sú založené na zásadách demokracie.“

⁵ čl. 6 ods. 3 Amsterdamskej zmluvy: „Únia rešpektuje národnú identitu svojich členských štátov.“

národná identita napája na *základné politické a ústavné systémy*, čo zne- možňuje takúto interpretáciu, ktorú však niektorí autori videli v predo- šlých zneniach zmlúv.⁶ Národnú identitu je preto nutné vnímať v rovine ústavného práva členských štátov. Z tohto hľadiska je taktiež akcepto- vateľné hovoriť aj o tzv. ústavnej identite členského štátu.

Zo znenia ustanovenia sa nedá identifikovať čo je to národná iden- tita a *kto* rozhoduje, čo národnou identitou je a nie je. Aj pri definova- ní národnej identity cez gramatický výklad nedôjdeme k záverom, čo presne je v tomto pojme obsiahnuté.⁷ Čl. 4 ods. 2 ZEÚ však približuje, čo je relevantným pre určenie obsahu národnej identity a teda, že je to prvok obsiahnutý v ústavných štruktúrach, čiže budú to určité základ- né prvky, ktoré sú považované za jadro ústav členských štátov. Slovo „základné“ určuje limit, resp. hranicu pre definíciu národnej identity, preto členské štáty nemôžu do nej zahŕňať každý prvok ústavy. Preto je veľmi dôležité sa zamerať na výklad slova „základné“, pretože bez ape- lu na toto kritérium by sa za národnú identitu mohlo považovať všetko spojené s ústavným právom členského štátu.

V tejto súvislosti sa v teórii možno stretnúť s dvomi spôsobmi urče- nia národnej identity. Prvý spôsob určenia je priamo cez ustanovenia ústavy, ktoré predstavujú základné hodnoty štátu, a tieto ustanovenia, podliehajú zvýšenej ochrane- tzv. jadro ústavy.⁸ Pôjde hlavne o nemen- nosť týchto ustanovení, resp. v rámci ústavy je sťažený proces prijatia zmeny ústavy.⁹ Napríklad, niektoré ústavy členských štátov obsa- hujú ustanovenia, ktoré explicitne zakazujú zmenu niektorých hodnôt ústavy. Príkladom je možno uviesť čl. 9 ods. 2 ústavy Českej republiky¹⁰ alebo čl. 79 ods. 3 nemeckej ústavy¹¹. Na druhej strane, môže ísť len o sťažený procesný postup zmeny ústavy, takže môže ísť napríklad o podmienku vyhlásenia referenda, ako je tomu napríklad v Rakúsku (čl. 44 ods. 3 ústavy Rakúska). Existujú však aj ústavy, ktoré nemajú

⁶ VON BOGDANDY, A.- SCHILL S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty*. In *Common Market Law Review*, 2011, vol. 48, str. 1427.

⁷ *Ibidem*, str.1428 -1429.

⁸ *Ibidem*, str. 1432.

⁹ BLAGOJEVIĆ, A.: *Procedures regarding National Identity Clause in the National Constitutional Court's and the CJEU's Case-Law*. In *Procedural Aspects of EU Law: EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2017, str. 215.

¹⁰ čl. 9 ods. 2 ústavy Českej republiky: „Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná“.

¹¹ čl. 79 ods. 3 ústavy Nemecka: „Zmeny ústavy, ktoré majú vplyv na rozdelenie federácie na spolkové krajiny, ich zásadnú účasť na legislatívnom procese alebo na zásady ustanovené v článkoch 1 a 20, sú neprípustné.“.

stanovený špeciálny procesný postup modifikácie ústavy a ani neobsahujú žiadne ustanovenie, ktoré by explicitne vylučovalo jeho zmeny.¹²

Druhým spôsobom určenia národnej identity je rozhodovacia činnosť ústavných súdov členských štátov v otázkach vzťahu práva Európskej únie a národného ústavného práva. Sú to ústavné súdy členských štátov, ktoré argument národnej identity začali používať v konaniach zaoberajúcimi sa otázkou prednosti práva EÚ vo vzťahu k ústave. Nemecký Ústavný súd použil pojem ústava identita už v roku 1974 v rozhodnutí *Solange I*, niekoľko rokov pred prijatím Maastrichtskej zmluvy a článku *F. BGV* v tomto konaní riešil otázku, či právo EÚ, ktoré znižovalo, resp. neposkytovalo takú ochranu základných práv akú garantovala Ústava Nemecka má prednosť pred týmito ústavnými právami, teda prvýkrát otvoril otázku prednosti práva EÚ. Zároveň však deklaroval, že takúto jurisdikciu bude vykonávať len v prípadoch, v ktorých už bol SDEÚ vyzvaný konať a vyjadriť sa, pričom túto interpretáciu Súdnym dvorom nebude ústavný súd brať ako dostačujúcu pre vyriešenie konfliktu práva EÚ a národného ústavného práva.¹³ Aj keď *Solange I a II* sú prvými judikátmi BVG, v ktorých naznačil svoj postoj k prednosti práva EÚ, tým najznámejším a najvýznamnejším vo vzťahu k národnej (ústavnej) identite (*identity review*) je práve rozhodnutie *Lisabon*.¹⁴ V tomto rozhodnutí BVG skúmal, či nedotknuteľné jadro nemeckej ústavy a hlavne čl. 79 ods. 3 sú v súlade s Lisabonskou zmluvou, pričom nemeckej jurisdikcii opätovne priznal dve kontrolné právomoci, ktoré ako ústavný súd voči EÚ vykonáva: kontrola *ultra vires*¹⁵ a kontrola identity. V spojitosti s kontrolou identity BVG uviedol, že uplatňovanie takejto kontroly sa riadi zásadou otvorenosti ústavy (*Europarechtsfreundlichkeit*), voči európskemu právu a preto nie je v rozpore so zásadou lojálnej spolupráce (čl. 4 ods. 3 ZEÚ). Národnú identitu (čl. 4 ods. 2 ZEÚ) hodnotí vo svetle rozvíjajúcej sa integrácie ako jedinú ochranu základných politických a ústavných štruktúr suverénneho členského štátu a tie nachádza v čl. 1 až čl. 20 nemeckej ústavy. BVG tak konštatuje, že kontrola identity „zaisťuje, že prednosť prá-

¹² GREWE, C.: *Methods of Identifications of National Constitutional Identity*. In A. Saiz, C. Alcobero Llivina (eds.), *National Constitutional Identity and European Integration*, op. cit. 2, str. 40-44 – odcitované v diele BLAGOJEVIĆ, A.: *Procedures regarding National Identity Clause in the National Constitutional Court's and the CJEU's Case-Law*. In *Procedural Aspects of EU Law: EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2017, str. 216.

¹³ *Solange I*, BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71, §285.

¹⁴ *Lisabon*, BVerfGE, 2 BvE 2/08.

¹⁵ Kontrolu *ultra vires* deklaroval BVG v rozhodnutí *Maastricht*, BverfG, 2 BvR 2134/92 a 2159/92. Na účely tohto článku nebude ďalej rozvíjať, no je potreba ju vnímať ako úzko napojenú na národnú identitu.

va Únie sa uplatňuje iba na základe a v kontexte ústavného zmocnenia, ktoré naďalej zostáva v platnosti.“¹⁶

Postoj BVG k otázke prednosti práva EÚ bol od počiatku v hodnotení rozhodnutí SDEÚ jednoznačný a kritický. Nemecko ako členský štát nepriznáva právu EÚ absolútnu prednosť a postoj Ústavného súdu Nemecka prebrali aj niektoré ústavné súdy členských štátov.¹⁷ Vývoj ústavnej judikatúry Nemecka v tejto otázke a čo všetko berie BVG ako národnú identitu, spolu s riešením otázky národnej identity ústavných súdov iných členských štátov bude rozobraný v nasledujúcej kapitole.

2. Otázka prednosti práva riešená Nemeckým ústavným súdom a jeho definovanie národnej identity

Ako už bolo vyššie spomenuté, čo všetko zahŕňa národná identita vieme skúmať cez rozhodnutia ústavných súdov, v rámci ich rozhodnutí v konaniach o vzťahu práva EÚ a domáceho ústavného práva. V nasledujúcom texte bude rozobraný vývoj ústavnej judikatúry Nemeckého ústavného súdu vo vzťahu k obsahu pojmu národná identita. Tento ústavný súd bol vybraný na analýzu z dôvodu jeho jedinečného postoja k danej problematike a súčasného rešpektu k systému práva EÚ. Z tohto dôvodu bude preskúmaný aj vývoj judikatúry Ústavného súdu Nemecka v tejto oblasti a následne analyzovať v tejto judikatúre pojem národná identita. V závere tejto kapitoly by sa mal vytvoriť obraz o spôsobe, akým BVG vyjadruje svoje postoj k prednosti práva EÚ, ktorý následne vieme komparovať s postojom Poľska, ktorý bude rozobraný v tretej kapitole.

2.1 Vývoj judikatúry BVG vo vzťahu k právu EÚ

BVG, ako jeden z prvých ústavných súdov, vyjadril svoj postoj k otázke prednosti už v konaniach *Solagne I (1974)* a *Solagne II (1986)*. V rozhodnutí *Solagne I* BVG konštatoval nedostatočnú ochranu ľudských práv právom EÚ na rozdiel od ochrany poskytnutej základnými právami prameniacimi z nemeckej ústavy. Nemecký súd argumentuje, že nakoľko základné ľudské práva sú súčasťou ústavy, nemôže byť

¹⁶ Lisabon, §240.

¹⁷ napr. Rozhodnutie francúzskej Ústavnej rady č. 2006-540 DC z 27. júla 2006; Rozsudok španielskeho Ústavného súdu, vec Rs. 1/2004 zo dňa 13. Decembra 2004.

výsledkom prenesenia právomoci na EÚ oslabenie týchto práv.¹⁸ Z tohto dôvodu, ak je niektoré právo EÚ v rozpore s právom Nemecka, stáva sa toto právo EÚ neplatným a ak sú medzi sebou v konflikte, tak právo EÚ nemá prednosť.¹⁹ V rámci tohto rozhodnutia treba vnímať dve skutočnosti. Po prvé, BVG tu priamo konfrontoval a spochybnil absolútnosť doktríny prednosti práva EÚ a teda vytvoril si výnimku z judikatúry Súdneho dvora. Po druhé, BVG si vytvoril a priznal kompetenciu, resp. jurisdikciu preverovať právo EÚ a vyhlasať ho za neplatné vo vzťahu k národnému ústavnému právu. Posledné zmienené je však v rozpore s judikatúrou Súdneho dvora, v ktorej jasne deklaruje svoju jedinečnú právomoc rozhodovať o neplatnosti aktov EÚ.²⁰ V rámci rozhodnutia *Solagne II* BVG už len konštatoval zlepšenie ochrany základných ľudských práv právom EÚ²¹ a doplnil, že jurisdikciu kontroly legislatívy EÚ nebude vykonávať, dokým je úroveň práv zo strany EÚ zabezpečená dostatočne.

V rozhodnutí *Maastricht* Nemecký Ústavný súd posudzoval prístupenie Nemecka k Maastrichtskej zmluve a aj keď v rozhodnutí označil návrhy za neprípustné, BVG sa v rámci analýzy vrátil k viacerým otázkam s spojitosti s právom EÚ. Opäť sa tu otvoril vzťah práva EÚ s domácim ústavným právom a rozšíril svoju jurisdikciu preverovať dodržiavanie základných práv. V rozhodnutí *Solange I* a *Solange II* si BVG vytvoril jurisdikciu na preverovanie súladu práva EÚ s domácim ústavným právom len v oblastiach, kde napádané právo EÚ bolo aplikované nemeckými autoritami.²² V tomto rozhodnutí však BVG rozširuje svoju jurisdikciu na hocijakú situáciu, v ktorej sa právo EÚ dotýka základných práv.²³

Rozhodnutie *Maastricht* sa však zaoberalo aj otázkou kompetencií EÚ. BVG tu zastáva názor, že sú to členské štáty, ktoré sú tvorcovia zmlúv a teda mali by to byť práve oni kto kontroluje EÚ a nie naopak.²⁴ Zároveň deklaroval, že BVG bude preskúmať, či právne akty inšti-

¹⁸ *Solagne I*, §280.

¹⁹ *Ibidem*, §281.

²⁰ Rozsudok Súdneho dvora z 22. októbra 1987, Foto-Frost proti Hauptzollamt Lübeck-Ost, 314/85, ECLI:EU:C:1987:452.

²¹ DINGFELDER STONE, J.: *Agreeing to Disagree: The Primacy Debate Between the German Federal Constitution Court and the European Court of Justice*. In *Minnesota Journal of International Law*, 2016, str. 135.

²² *Solagne I*, §387.

²³ *Maastricht*, §174-§175, tu prebrané z prekladu Wegen et al., 33 I.L.M. 388 (Marec, 1994), dostupné na: <https://iow.eui.eu/wp-content/uploads/sites/18/2013/04/06-Von-Bogdandy-German-Federal-Constitutional-Court.pdf>, str. 14.

²⁴ BOOM, S.: *The European Union after the Maastricht Decision: Will Germany Be the "Virginia of Europe?"*. In *The American Journal of Comparative Law*, 43(2), 1995, str. 185.

túcii Únie sú v rámci kompetencií im zverených alebo ich prekročili.²⁵ BVG si týmto uzurpoval jurisdikciu kontroly *ultra vires*, ako kontrolu pred excesmi inštitúcií Únie z na nich prenesených kompetencií.

Jurisdikciu kontroly *ultra vires* BVG vykonal viackrát, napr. v prípade *Honeywell* (2010)²⁶ alebo v prípade *OMT*.²⁷ Kontrola *ultra vires bola* nemeckým súdom vykonaná aj nedávno vo veci *ECB* (2020)²⁸, kde sa zaoberal rozhodnutím Európskej centrálnej banky o vytvorení a implementácii programu nákupu štátnych dlhopisov na sekundárnom trhu (*Public sector purchase programme-PSPP*) v súvislosti s epidémiou koronavírusu. BVG tu prišiel k záveru, že nákupy štátnych dlhopisov na podporu ekonomiky eurozóny, sú čiastočne v rozpore s Ústavou Nemecka a požaduje od ECB, aby do troch mesiacov preukázala primeranosť pri rozhodnutí o tejto schéme.²⁹ Bez takého preukázania berie konanie EBC ako exces z jej kompetencií. Ako reakciu na toto rozhodnutie zaslala Komisia neformálny list Nemecku vo veci porušenia základných zásad práva EÚ (9. júna 2021). Komisia v konaní Nemecka vidí porušenie najmä zásad autonómie, prednosti, účinnosti a jednotného uplatňovania práva Únie, ako aj rešpektovania právomoci Európskeho súdneho dvora podľa článku 267 ZFEÚ.³⁰ Avšak, je na mieste podotknúť, že BVG v rámci rozhodnutí, v ktorých vykonáva či už kontrolu *ultra vires* alebo kontrolu identity nikdy nespochybňuje fungovanie systému práva EÚ. Dokonca, tak ako aj v tomto prípade, BVG reaguje proti argumentami na rozhodnutie SDEÚ, pričom v rámci rozhodnutia konštatuje, že ústavný súd prijíma závery SDEÚ ako právne záväzné „*vzhľadom na reálnu možnosť, že ECB dodržala „záruky“ stanovené Súdnyim dvorom EÚ, čo znamená, že nateraz porušenie čl. 123 ods. 1 ZFEÚ nie je možné zistiť.*“³¹ Aj napriek tomu však BVG vidí rozhodnutie EBC ako zasahujúce do limitov európskej integrácie a konštatuje povinnosť súdu a *Bundestagu* zakročiť a žiadať, aby konanie ECB bolo v súlade s princípom proporcionality a v rámci agendy európskej integrácie.

Rozhodnutie *Lisabon* je, čo sa týka interpretácie Lisabonskej zmluvy nemeckým Ústavným súdom, značne prínosným. BVG tu rozoberá viaceré aspekty Zmluvy, od inštitúcií, cez hlasovanie v Rade až po otáz-

²⁵ *Maastricht*, §188.

²⁶ *Honeywell*, BVerfG, 2 BvR 2661/06.

²⁷ *OMT*, BVerfG, 2 BvR 2728/13.

²⁸ viac pozri: *ECB*, BVerfG, 2 BvR 859/15.

²⁹ *ECB*, § 235.

³⁰ EURÓPSKA KOMISIA. Rozhodnutia o porušení zmlúv z 9. júna 2021, dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/INF_21_2743.

³¹ Tlačová správa č. 32/2020 z 5. mája 2020 k rozsudku BVerfG, 2 BvR 859/15. bod IV

ku národnej identity. Bližšie bude analýza BVG vo vzťahu k čl. 4 ods. 2 ZEÚ v rámci tohto rozhodnutia rozobraná v ďalšom texte.

2.2 Prednosť práva a argument národnej identity v rozhodnutí *Lisabon*

Otázke prednosti práva a kontrole identity sa BVG venoval v už spomínanom rozhodnutí *Lisabon*. Z tohto rozhodnutia je možné identifikovať čo všetko BVG radí do národnej identity Nemecka. Nemecký Ústavný súd v prvom rade priznal čl. 79 ods. 3 ústavy Nemecka status tzv. *večnej klauzuly*³² (*eternity clause*). Táto klauzula vo svojom texte odkazuje aj na neprípustnosť zmien čl. 1 až čl. 20, v ktorých sú zahrnuté viaceré princípy, ktoré týmto BVG určuje ako jadro ústavy. Patrí sem napríklad: ľudská dôstojnosť, osobná sloboda, právny štát, či federalizmus.³³ Zároveň BVG konštatuje, že „v Európskej únii nemožno uplatňovať demokratické princípy rovnakým spôsobom ako v Ústave.“³⁴

Takisto sa v rámci obširnej analýzy súladu textu Lisabonskej zmluvy s Ústavou Nemecka BVG vyslovil o potrebe obmedzenia prenesenia právomocí na EÚ v niektorých citlivých otázkach, pričom ako obzvlášť citlivé na schopnosť ústavného štátu demokraticky sa formovať vidí viaceré rozhodnutia, ktoré je možné takisto radiť národnej identite Nemecka. Ide konkrétne o rozhodnutia o hmotnom a procesnom trestnom práve; o využívaní monopolu na použitie sily políciou v rámci štátu a armádou smerom navonok; zásadné fiškálne rozhodnutia o verejných príjmoch a verejných výdavkoch, pričom posledné zmienené je obzvlášť motivované, okrem iného, úvahami o sociálnej politike; rozhodnutiami o formovaní životných podmienok v sociálnom štáte a rozhodnutiami osobitného kultúrneho významu, napríklad o rodinnom práve, školskom a vzdelávacom systéme a o riešení náboženskej komunity.³⁵ Každú z oblastí súd v krátkosti argumentačne podložil.

BVG vidí správu trestného práva, konkrétne vo vzťahu k predpokladom trestnej zodpovednosti, či ku konceptu spravodlivého a primeraného súdneho konania (procesu) závislú od kultúrnych procesov krajiny, ktoré sú historicky rozvíjané a determinované jazykom. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva poukazuje na podobnos-

³² VON BOGDANDY, A.- SCHILL S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty*. In *Common Market Law Review*, 2011, vol. 48, str. 1438.

³³ BLAGOJEVIĆ, A.: *Procedures regarding National Identity Clause in the National Constitutional Court's and the CJEU's Case-Law*. In *Procedural Aspects of EU Law: EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2017, str. 220.

³⁴ *Lisabon*, §267.

³⁵ *Lisabon*, §252.

ti, ale aj odlišnosti procesných záruk v trestnom konaní a podľa BVG je trestanie sociálneho správania možné len čiastočne odvodiť z hodnôt a morálnych zásad, ktoré sú spoločne zdieľané v Európe. Harmonizáciu a prevod zvrchovaných práv preto BVG vidí možné iba v cezhraničných situáciách a aj to za obmedzených podmienok.³⁶

Ďalej, čo sa týka nasadenia nemeckej armády, aj tu BVG vidí hranice, ktoré by nebolo možné odstrániť ani pri rozvíjaní tzv. mierových regionálnych systémoch vzájomnej kolektívnej bezpečnosti. Totižto, znárodnenie zahrnujúce prednosť práva v zmysle konkrétneho rozmiestnenia nemeckých ozbrojených síl by tu bola podľa BVG neprípustná, vzhľadom na zásadu mieru a demokracie, ktoré predchádzajú čl. 23 ods. 1 nemeckej ústavy, zakotvujúci podieľanie sa Nemecka na integrácii a rozvoji EÚ.³⁷

Takisto, integrácia v oblasti verejných financií, konkrétne prijímanie rozpočtu a rozhodnutia, ktoré by mali dopad na štátne výdavky by boli podľa BVG v rozpore so zásadou demokracie a práva na voľbu Nemeckého snemu, no napriek tomu nie každý európsky alebo medzinárodný záväzok, ktorý má vplyv na rozpočet, ohrozuje chod snemu ako zákonodarného orgánu zodpovedného za schvaľovanie rozpočtu.³⁸

Rovnako, zásadné rozhodnutia v sociálnej politike štátu majú zostať v rukách Nemecka, nakoľko, podľa BVG, EÚ má obmedzené možnosti na formovanie štruktúry sociálneho štátu.³⁹

Ako posledné, BVG zahrnul do národnej identity aj oblasti týkajúce sa vzdelania, rodinného práva a náboženstva. Tieto oblasti definitívne nemecký súd vidí ako záležitosti čisto vnútorne, pričom už pri písaní judikátu v roku 2009 komentoval konania EÚ v týchto oblastiach ako „zasahujúce do spoločnosti na úrovni, za ktorú sú primárne zodpovedné členské štáty.“⁴⁰ BVG zastáva názor, že organizácia učebných plánov a ich obsah či štruktúra viacstupňového školského systému sú politickými rozhodnutiami, ktoré sú úzko späté s kultúrnymi koreňmi a hodnotami každého štátu. Takisto, otázka rodinných vzťahov je vecou úzko napojená na historické tradície a skúsenosti.⁴¹

Niektorí autori vnímajú rozhodnutie *Lisabon* tak, že ním nepriamo BVG nastolil hranicu európskej integrácie, resp. že sa ním „skončila éra, kedy sa vývoj európskej integrácie považoval za automatic-

³⁶ *Lisabon*, §253.

³⁷ *Lisabon*, §§ 254-255.

³⁸ *Lisabon*, §256.

³⁹ *Lisabon*, §§257-259.

⁴⁰ *Lisabon*, §260.

⁴¹ *Ibidem*.

ký a neodvratný. ^{42 43} Je pravdou, že toto posúdenie ústavným súdom Nemecka je v rámci Európskej únie jedinečným, nakoľko ako jediný ústavný súd z pomedzi ústavných súdov členských štátov obsérne definoval hranice integrácie a zadefinoval nemeckú národnú identitu vo vzťahu k čl. 4 ods. 2 ZEÚ. Medzi členskými štátmi sa však nájdu aj ďalšie vyjadrenia ústavných súdov, ktoré riešili otázku prednosti práva, pričom sa dotkli aj problematiky národnej identity. Tieto ústavné súdy boli inšpirované prístupom nemeckého ústavného súdu ešte pred rozhodnutím *Lisabon*, čiže rozhodnutiami *Solange I*, *Solange II* a *Maastricht*.⁴⁴

3. Poľsko a právny systém EÚ: *Quo Vadis?*

V roku 2004 bolo Poľsko jednou z krajín, ktoré boli súčasťou tzv. veľkého rozšírenia EÚ za splnenia prístupových kodanských kritérií, ktoré mimo iné vyžadujú fungujúci právny štát v krajine. Trinásť rokov na to, v decembri 2017, sa však Poľsko stalo prvou krajinou EÚ, voči ktorej Komisia aktivovala čl. 7 ZEÚ, ako reakciu na ohrozenie súdnej nezávislosti v krajine, ktorá sa pripisuje vláducej strane Právo a Spravodlivosť (PiS).⁴⁵ Voči Poľsku sa začali aj ďalšie iné konania o porušení zmlúv v rôznych veciach, medzi nimi napríklad aj nedávne konanie začaté Komisiou v súvislosti so zákonom o súdnictve z decembra 2019, kde zároveň Komisia požiadala o nariadenie predbežného opatrenia do vynesenia konečného rozsudku vo veci.⁴⁶ V spojitosti s reformami súdnictva v Poľsku sa na Európskom súde pred ľudské práva⁴⁷ a SDEÚ⁴⁸ viedli viaceré konania, ktoré sa týkali oblasti súdnic-

⁴² ASTENGO, F.: *Karlsruhe-Luxemburg: A New Distance after the 2009 Lisbon Treaty Ruling*. In *Revue québécoise de droit international*, 2012, 25-1, str. 173.

⁴³ DINGFELDER STONE, J.: *Agreeing to Disagree: The Primacy Debate Between the German Federal Constitution Court and the European Court of Justice*. In *Minnesota Journal of International Law*, 2016, str. 151.

⁴⁴ pozri napr.: Rozhodnutie francúzskej Ústavnej rady č. 2006-540 DC z 27. júla 2006; Rozsudok španielskeho Ústavného súdu, vec Rs. 1/2004 zo dňa 13. Decembra 2004.

⁴⁵ KOCHNEVOV, D.- PECH, L.- SCHEPELLE LANE, K.: *Protecting the Rule of Law in the EU*. In *Verfassungsblog.de*, marec 2018 [online, 20.8. 2021], dostupné na: <https://verfassungsblog.de/category/debates/protecting-the-rule-of-law-in-the-eu/>

⁴⁶ EURÓPSKA KOMISIA. *Rule of Law: European Commission refers Poland to the European Court of Justice to protect independence of Polish judges and asks for interim measures*. 31. marec 2021 [online, 15. august 2021] dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/ip_21_1524.

⁴⁷ Rozsudok ESĽP zo dňa 22. júla 2021, *Reczkowicz proti Poľsku*, sťažnosť č. 43447/19.

⁴⁸ Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 19. novembra 2019, A. K. proti Krajowa Rada Sądownictwa a CP a DO proti Sąd Najwyższy, spojené veci C- 585/18, C-624/18 a C-625/18

tva. Ústavný súd Poľska sa 15. júla 2021 mal zaoberať dvoma návrhmi, ktoré spochybňujú právny systém EÚ a obe sa dotýkajú prednosti práva EÚ a národnej identity Poľska. Prvé konanie so spisovou značkou P 7/20 riešilo vyššie spomínané neodkladné opatrenia a ich súlad s ústavou Poľska.⁴⁹ Druhé konanie sa však preložilo na 31. august 2021 a bude sa venovať návrhu poľského premiéra, ktorý dáva ústavnému súdu preskúmať, či je judikatúra SDEÚ, ktorá judikovala európsky štandard nezávislosti a nestrannosti sudcov aplikovateľná v poľskom právom poriadku.⁵⁰

Zo správania Poľska možno v posledných rokoch badať mierny odklon od hodnôt Európskej únie ale aj určitý vzdor voči niektorým stránkam projektu Únie ako takému.⁵¹ Z návrhov podaných na poľský Ústavný súd cítiť odmietanie európskeho právneho systému a snahu o vyhýbanie sa základným princípom práva EÚ, presnejšie o vyhýbanie sa prednosti práva EÚ. Preto bude nasledujúcom texte v skratke rozobraná judikatúra vo veci vzťahu práva EÚ poľského ústavného práva a národnej identity, pričom poukážem aj na súčasné konania, ktoré sa z pohľadu EÚ zdajú ako problematické. Nakoľko konštatujem odklon Poľska od rešpektovania právneho systému EÚ, v skratke zanalyzujem aj vyššie spomínané konania P 7/20 a K 3/21, avšak, keďže ku dňu odovzdania tohto článku nebolo vydané odôvodnenie k rozhodnutiu P 7/20 a ani neprebehlo konanie K 3/21, vo zvyšnom texte budú zhrnuté len základné dostupné informácie, ktoré postačia na podloženie mojich tvrdení.

3.1 Poľský Ústavný súd vo vzťahu prednosti práva EÚ a národnej identity

Poľský Ústavný súd sa k otázke vzťahu práva EÚ vyjadroval v roku 2005 v rozhodnutí zaoberajúcim sa prístupovou zmluvou Poľska k EÚ. Už tu sa poľský Ústavný súd vyslovil, že členstvo v medzinárodnej organizácii (ako EÚ) nemení nadriadenosť (poľskej) ústavy a ani suverenity štátu. V prípade konfliktu tu ústavný súd navrhuje tri možné rie-

ECLI:EU:C:2019:982 a, a Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 2. marca 2021, A.B. a i. v. Krajowa Rada Sądownictwa a i., C-824/18, *A.B. a ostatní*, ECLI:EU:C:2021:153.

⁴⁹ Rozsudok poľského Ústavného súdu z 15. júna 2021, sp. konania P 7/20.

⁵⁰ *Prebiehajúce konanie na poľskom Ústavnom súde, sp. zn. K 3/21.*

⁵¹ pozri: EURÓPSKA KOMISIA: *Rule of Law: European Commission launches infringement procedure to protect judges in Poland from political control*. 3. April 2019 [online, 17. august 2021, dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1957]; či blokovanie prijatia rozpočtu EÚ 2020: HEGEDUS, D.: *Why Hungary and Poland Block the EU Budget Deal*. 25. november 2020, [online, 17. August 2021], dostupné na: <https://ruleoflaw.pl/why-hungary-and-poland-block-the-eu-budget-deal/>.

šenia, a to v podobe zmeny ústavy, zmeny komunitárneho práva (teraz právo EÚ) alebo vystúpenie z Únie. Podľa súdu nemôže za žiadnych okolností dôjsť k nadradeniu práva EÚ nad ústavu a nemôže dôjsť ani k neplatnosti ústavnej normy.^{52 53}

Národnej identite a jej určeniu sa poľský Ústavný súd čiastočne venoval v rozhodnutí *Lisabon*.⁵⁴ Tu ústavný súd v závere svojej analýzy skonštatoval, že by bol v rozpore s Lisabonskou zmluvou taký výklad zmlúv, ktorý by podkopával suverenitu a ohrozoval národnú identitu štátu. Svoju analýzu v tejto časti vedie v dvoch smeroch. Prvý je definovanie ústavnej identity Poľska, pričom tento koncept dáva do jednej roviny s národnou identitou obsiahnutou v čl. 4 ods. 2 ZEÚ⁵⁵ a druhý je ochrana štátnej suverenity Poľka v procese európskej integrácie. Národnú identitu tak poľský Ústavný súd rieši veľmi úzko vo vzťahu so suverenitou štátu, ktorú vníma ako kľúčovú v rámci členstva v EÚ. Ústavný súd vidí pristúpenie do Európskej únie ako určitý druh obmedzenia tejto suverenity, no neznamená to jej úplnú stratu a zároveň tu vidí akýsi kompenzačný účinok v podobe podieľaní sa na rozhodovaní procese EÚ. Svoju nezávislosť a zvrchovanosť (v rámci členstva EÚ) vidí Poľská republika ako potvrdenie nadradenosti poľského národa pri určovaní svojho osudu, pričom normatívne prevedenie tohto princípu je samotná Ústava, konkrétne ustanovenia preambuly, čl. 2, čl. 4, čl. 5, čl. 8, čl. 90, čl. 140 ods. 2 a čl. 126 ods. 1. Vo svetle týchto ustanovení vidí ústavný súd suverenitu Poľska ako nescudziteľné kompetencie orgánov štátu, ktoré konštituujú ústavnú identitu štátu. Tú definuje ako koncept, ktorý určuje rozsah vylúčenia vecí (z kompetencie prenášať právomoci), ktoré sú jadrom vecí (v ang. znení textu: *heart of the matter*)- teda sú zásadné pre politický systém daného štátu a ich prenesenie by bolo nemožné na základe čl.90 ústavy Poľska. Článok 90 poľskej ústavy možno určiť ako večnú klauzulu, rovnako ako je čl. 79. ods. 3 ústavy Nemecka. Nakoľko aj tu ide o vágnu definíciu a rovnako ako aj Nemecký Ústavný súd konštatoval nemožnosť explicitného definovania, poľský súd zbežne určil čo všetko radí do konceptu ústavnej identity Poľska. Menoval hlavne základné zásady/princípy ústavy a ustanovenia týkajúce sa práv jednotlivca, ktoré určujú identitu štátu by mali byť zaradené medzi záležitosti, na ktoré sa vzťahuje absolútny

⁵² Rozsudok poľského Ústavného súdu z 18. mája 2005, sp. zn. K 18/04.

⁵³ pozri.: SIMON ŚLEDZIŃSKA, A.-ZIÓŁKOWSKI, M.: *Constitutional Identity of Poland: Is the Emperor Putting On the Old Clothes of Sovereignty?* In C. Callies & G. Van der Schyff (Eds.), *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press. str. 243-267.

⁵⁴ Rozsudok Ústavného súdu Poľska z 24. novembra 2010, sp. zn. K 32/09 (Lisabonská zmluva).

⁵⁵ K 32/09, III. 2.1.

zákaz delegovania suverenity, pričom konkrétnejšie najmä požiadavky na ochranu ľudskej dôstojnosti a ústavných práv, zásady štátnosti, zásady demokratickej správy vecí verejných, princíp štátu, v ktorom vládne zákon (právny štát), zásada sociálnej spravodlivosti, zásada subsidiarity, ako aj požiadavka na zabezpečenie lepšieho uplatňovania ústavných hodnôt a zákaz zveriť právomoc meniť ústavu a právomoc určovať kompetencie.⁵⁶

Z tohto rozhodnutia možno vyvodiť záver, že ústavný súd Poľska má jasnú ideu o svojej národnej identite a určuje jej približný rozsah, pričom nebadá tu odlišnosti v analýze národnej identity v porovnaní s nemeckým Ústavným súdom, okrem väčšieho dôrazu na suverenitu štátu v rámci integrácie EÚ. V obdobných rozhodnutiach, ktoré riešili vzťah práva EÚ s národným ústavným súdom v rokoch pred krízou právneho štátu v Poľsku nebadá žiadny odklon od právneho systému EÚ.⁵⁷ Problémy s pozíciou Poľska v rámci tohto systému začali približne až od roku 2015 s príchodom vládnucej strany Právo a Spravodlivosť (PiS), kedy sa začala čoraz viac riešiť otázka prednosti práva EÚ, ktorú sa Poľsko snaží obísť argumentom čl. 4 ods. 2 ZEÚ, teda národnou identitou.⁵⁸

3.1.1 K 3/21

Konanie vo veci K 3/21 je iniciované premiérom Morawieckym, ktorý predložil ústavnému súdu 129 stranový návrh, ktorým žiada, aby sa ústavný súd uzniesol, že niektoré základné prvky zásady prednosti práva EÚ sú nezlučiteľné s poľskou ústavou. Ako príklad základných prvkov uvádza možnosť sudcov neuplatniť vnútroštátne právo, ktoré nie je v súlade s právom EÚ, a použiť skoršie vnútroštátne právo, ktoré nevzbudzuje také obavy.⁵⁹ Mimo dvoch prvých bodov, ktoré sú si podobné, sa tretí bod návrhu pýta, či je druhý pod odsek článku 19 ods. 1 ZEÚ v spojení s článkom 2 ZEÚ chápaný ako splnomocnenie SDEÚ na preskúmanie nestrannosti sudcov vymenovaných prezidentom Poľskej republiky a na preskúmanie uznesenia Národnej súdnej rady o predloženie petície prezidentovi Poľskej republiky o vymeno-

⁵⁶ K 32/09, III 2.1.

⁵⁷ pozri napr: sp. zn. SK 45/09 alebo sp. zn U 6/08.

⁵⁸ k tomu pozri: PECH, L.-WACHOWIEC, P.-MAZUR, D.: *1825 Days Later: The End of the Rule of Law in Poland (Part I)*, In *Verfassungsblog.de*, 13.január 2021, [online, 20.augusta 2021], dostupné na: <https://verfassungsblog.de/1825-days-later-the-end-of-the-rule-of-law-in-poland-part-i/>.

⁵⁹ JAWACZEWSKI, J.: *Polexit or Judicial Dialogue?* In *Verfassungsblog.de*, 19. júl 2021, [online, 20. august 2021], dostupné na: <https://verfassungsblog.de/polexit-or-judicial-dialogue/>.

vaní sudcu.⁶⁰ Zhrnutím, tento bod má za cieľ vyslovenie sa poľského ústavného súdu o nesúlade judikatúry SDEÚ, ktorou stanovuje európsky štandard nestrannosti a nezávislosti sudcov s poľským právnym poriadkom. Nakoľko ku konaniu vo veci ešte nedošlo (odložené na 31. august 2021), zameriam sa na niektoré skutočnosti, na základe ktorých sa v spojitosti s týmto konaním začína hovoriť o právnom *PolExite*.⁶¹

Premiér Morawiecky vo svojom odôvodnení žaloby robí viaceré analyzuje a robí odkazy na judikatúru ústavných súdov Nemecka, či Talianska, pričom aj napriek početnosti strán návrhu nemožno konštatovať, že ide o hĺbkovo argumentačné dielo, keďže závery sú pomerne obsérne a opakujú už dávno judikované. Mimo iného, navrhovateľ poukazuje na ústavné tradície členských štátov EÚ, ktoré vyplývajú z rozhodnutí ich ústavných súdov a konštatuje, že v konečnom dôsledku sú to oni, kto rozhoduje o zákonnosti a platnosti noriem, ktoré sú na danom území uplatniteľné a preto možné nevykonanie rozsudku Súdneho dvora EÚ ako nezlučiteľného s ústavou členského štátu nie je v žiadnom prípade nadbytočným úsudkom, ale prvkom a dôsledkom dlhodobého ústavného *acquis* členských štátov. Týmto sa snaží podložiť preverenie ústavného súdu, ktoré navrhuje vykonať.

V rámci analýzy nemeckej judikatúry, sa BVG označuje ako súd, ktorý dôsledne vystupuje proti konceptu prednosti/nadriadenosti práva EÚ ako absolútneho, pričom premiér sa snaží v odôvodnení žaloby argumenty a postupy Poľska zrovnávať k tým, ktoré vytvára BVG od 70. rokov 20 storočia. Problém Poľska, resp. konflikty, ktoré vytvára sa však nedajú zrovnávať s tými, ktoré riešil BVG, či iné ústavné súdy členských štátov, nakoľko v prípade Poľska tu chýba jedna zásadná vec a to skutočný/reálny konflikt práva EÚ s vnútroštátnym právom. Tu predostriem aj na názor bývalého sudcu ústavného súdu Poľska, profesora Stanisława Biernata, ktorý konanie navrhovateľa Morawieckieho komentuje ako vykonávané v zlej viere, nakoľko „*vytvára falošný konflikt medzi právom EÚ a poľskou ústavou*“.⁶² Aj napriek tomu, že návrh

⁶⁰ RULE OF LAW.: *On the PM Morawiecki motion to the Constitutional Tribunal regarding EU treaties conformity with the Polish Constitution (case K 3 /21)*. In *ruleoflaw.pl*, 27. apríl 2021, [online, 20. august 2021], dostupné na: <https://ruleoflaw.pl/on-the-pm-morawiecki-motion-to-the-constitutional-tribunal-regarding-eu-treaties-conformity-with-the-polish-constitution-case-k-3-21/>.

⁶¹ WÓJCIK, A.: *The President, Prosecutor general, and Sejm support the PM's motion to the Constitutional Tribunal that leads to legal PolExit*. In *ruleoflaw.pl*, 14. júl 2021, [online, 20. august 2021], dostupné na: <https://ruleoflaw.pl/the-president-prosecutor-general-and-sejm-support-the-pms-motion-to-the-constitutional-tribunal-that-leads-to-legal-polexit/>.

⁶² WÓJCIK, A.: *Judge Biernat: Prime Minister's motion to the Constitutional Tribunal creates a false conflict between EU law and the Constitution*. In *ruleoflaw.pl*, 13. júl 2021, [online,

je z formálneho hľadiska podľa profesora prípustný (s odkazom na čl. 188 ods. 1 poľskej Ústavy), problém vidí hlavne v štyroch skutočnostiach. Po prvé ide o návrh člena Rady EÚ; po druhé návrh je smerovaný súdu, ktorý má za posledné roky reputáciu podriadenosti vládnucej strany; po tretie vedenie konania má určité nedostatky (odročenie, neskoré doručenie vyjadrení účastníkov konania a iné); po štvrté je to zloženie súdu, ktorý by v predmetnej veci mal zasadať v pléne je ohlásený na zasadanie v päť člennom senáte.

3.1.2 P 7/20

Ako už bolo vyššie spomenuté, predmetné konanie je následkom konania SDEÚ vo veci udelenia predbežného opatrenia. Súdny dvor EÚ už 8. apríla 2020 vydal predbežné opatrenie na pozastavenie činnosti Disciplinárnej komory v disciplinárnych prípadoch sudcov na základe sťažnosti Európskej komisie voči poľskej vláde týkajúcej sa systému disciplinárneho stíhania sudcov.⁶³ Na toto reagovala Disciplinárna komora, ktorá 9. apríla podala návrh na poľský Ústavný súd, aby posúdil, či výkon predbežných opatrení SDEÚ týkajúcich sa štruktúry a jurisdikcie poľských súdov je v súlade s poľskou ústavou. K tomuto sa pridalo konanie o porušení zmluvy, ktoré opäť iniciovala Komisia v súvislosti so zákonom o súdnictve z decembra 2019, v rámci ktorého od SDEÚ taktiež žiadala vydanie predbežného opatrenia na pozastavenie aktivít Disciplinárnej komisie.⁶⁴ Spomínaný zákon vidí Komisia ako zasahujúci do nezávislosti sudcov, nakoľko bráni poľským sudcom uplatňovať určité ustanovenia práva EÚ, ktoré chránia nezávislosť súdnictva a predkladať návrhy na začatie prejudiciálneho konania v týchto otázkach. Komisia zároveň vidí zákon ako nezlučiteľný s prednosťou práva EÚ.

V predmetnej veci sa viedlo konanie 14. júla, pričom simultánne došlo k rozhodnutiu SDEÚ o udelení predbežného opatrenia vo veci zákona o súdnictve. Niekoľko minút na to poľský Ústavný súd prijal návrh člena Disciplinárnej komisie, ktorý sa domáhal odpovede, či čl. 4 ods. 3 ZEÚ druhá veta v spojení s čl. 279 ZFEÚ, ktoré ukladajú povinnosť členského štátu vykonávať predbežné opatrenia týkajúce sa organizačnej štruktúry a fungovania ústavných orgánov v rámci

21. august 2021], dostupné na: <https://ruleoflaw.pl/morawiecki-motion-constitutional-tribunal-poland-eu-law/>.

⁶³ Uznesenie Súdneho dvora (veľká komora) z 8. apríla 2020, Európska komisia proti Poľskej republike, C- 791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277.

⁶⁴ Uznesenie podpredsedu Súdneho dvora zo 14. júla 2021, Európska komisia v. Poľská republika, C-204/21, ECLI:EU:C:2021:593.

súdnej moci tohto členského štátu je v súlade s čl. 2, čl. 7, čl. 8 ods. 1 a čl. 90 ods. 1 v spojení s čl. 4 ods. 1 poľskej ústavy. Vo svojom návrhu vidí problematické, že danými predbežnými opatreniami sa zasahuje do oblasti, ktorá nebola prenesená na Európsku úniu a jej orgány a preto je toto konanie v rozpore s čl. 90 ods. 1 poľskej ústavy a keby Poľsko rešpektovalo predmetné predbežné opatrenie, konalo by v rozpore so zásadou demokracie a legality, lebo by nechali EÚ rozhodovať o veciach, ktoré nespádajú do jej pôsobnosti, ale ústavne súvisia so zvrchovanými rozhodnutiami členského štátu.

Ústavný súd väčšinou hlasov rozhodol, že spomínané články Zmlúv „nie sú v súlade s poľskou ústavou, pokiaľ SDEÚ ultra vires ukladá povinnosti Poľskej republike ako členskému štátu EÚ, tým že nariaďuje predbežné opatrenia týkajúce sa organizačnej štruktúry a fungovania poľských súdov a spôsobu konania pred týmito súdmi.“⁶⁵

Tento rozsudok bol následne publikovaný v zbierke zákonov, no do odovzdania tohto článku nebolo súdom vydané odôvodnenie rozsudku. Okrem merita rozsudku je tu zaujímavá skutočnosť, že samotný rozsudok bol už 16. júla 2021 publikovaný v zbierke a to aj pred uverejnením jeho odôvodnenia. Na druhej strane, v inom konaní sa tvrdí, že sa nemôže zverejniť rozhodnutie o potratoch z októbra 2020, pretože ústavný súd odôvodnenie ešte nespracoval.⁶⁶ Konanie Poľska v tejto veci značne posilňuje argument jeho odklonu od rešpektovania právneho systému EÚ a možno znenie odôvodnenia rozsudku P 7/20 toto správanie len podštrkne.

Záver

Prvým cieľom tohto článku bolo pozrieť sa na samotný pojem národnej identity. Možno konštatovať, že pojem národná identita je pojmom vágnym, ktorý sa však kreoval už dávno pred Lisabonskou zmluvou a súčasnou podobou článku 4 ods. 2 a to v judikatúre členských štátov. Národná identita je pojmom, ktorý má určitý obsah, ktorý nie je nijako limitovaný a je na danom členskom štáte ako si ho zafinuje. Na

⁶⁵ Tlačová správa k P 7/20: *The obligation of an EU Member State to implement interim measures pertaining to the organisational structure and functioning of constitutional authorities within the judicial branch of government of that Member State*. 14. júl 2021, [online, 23. august 2021] dostupné na: <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11589-obowiazek-panstwa-czlonkowskiego-ue-polegajacy-na-wykonywaniu-srodkow-tymczasowych-odnoszacych-sie-do-kształtu-ustroju-i-funkcjonowania-konstytucyjnych-organow-władzy-sadowniczej-tego-panstwa>.

⁶⁶ JAWACZEWSKI, J.: *Polexit or Judicial Dialogue?* In *Verfassungsblog.de*, 19. júl 2021, [online, 20. august 2021], dostupné na: <https://verfassungsblog.de/polexit-or-judicial-dialogue/>.

to, aby sme určili obsah národnej identity niektorého členského štátu, mali by sme vychádzať z jeho ústavy alebo presnejšie z určitých zásad jeho ústavy alebo súboru základných hodnôt a pravidiel. Niektoré členské štáty nemajú v ústavách vyjadrené takého jadro ústavy a preto je potrebné nazrieť do judikatúry ich ústavných súdov. Otázka národnej identity a jej definícia je riešená v judikatúre ústavných súdov členských štátov, v konaniach ktoré sa úplne alebo čiastočne zaoberajú prednosťou práva EÚ. V rámci skúmania tejto problematiky je kľúčová judikatúra ústavných súdov Nemecka, Francúzska, Talianska, Českej republiky, či Poľska. Aj napriek tomu, že ochrana národnej identity je v Únii čoraz viac aktuálnou témou a aj napriek dôležitosti, ktorú čl. 4 ods. 2 ZEÚ nesie, nie každý členský štát má svoju národnú identitu zadefinovanú. V rámci skúmania bol stanovený aj druhý cieľ a to zamerať sa na národnú identitu Nemecka a Poľska. Národná identita oboch krajín je vyjadrená klauzulou večnosti v ich ústavách, tak ako to konštatovali ich ústavné súdy v judikatúrach, v rámci ktorých sa širšie venovali tejto tématike.

Nemecký Ústavný súd vytváral svoju národnú identitu postupne, počnúc zavedením dozoru nad dodržiavaním ľudských práv zo strany Únie a neskoršou kontrolou *ultra vires*. K širšiemu definovaniu národnej identity došlo v rozhodnutí *Lisabon*, v ktorom súd konštatoval, že čl. 79 ods. 3 nemeckej ústavy je večnou klauzulou a takisto vymedzil oblasti, do ktorých nemôže EÚ zasahovať.

Poľský Ústavný súd, definoval poľskú národnú identitu v roku 2004, v konaní, v ktorom sa zaoberal prístupovou zmluvou Poľska k EÚ. Tu určil, že čl. 90 poľskej ústavy je večnou klauzulou a naopak nedefinoval oblasti, do ktorých nemôže zasahovať Únia, tak ako to spravil nemecký Ústavný súd, ale venoval sa zásadám v ústave, ktoré považuje za kľúčové pri ochrane národnej identity. Vo všeobecnosti je možné určiť, že ústavou chránené zásady/princípy patria do týchto kategórií: ochrana základných princípov organizácie štátu, suverenita štátu, princíp demokracie, štátne symboly, ciele štátu, ochrana ľudskej dôstojnosti, základné práva a právny štát.

Aj keď je projekt Európskej únie vo svete jedinečným, nie je perfektným. Rozmanitosť, ktorá má podľa hesla Únie spájať 27 krajín do jedného zoskupenia pomaly naráža na svoje limity, ktoré jednotlivé štáty definujú ako svoju národnú identitu, ktorú sa Únia zaviazala riešiť. Ústavné súdy členských štátov si vytvorili jurisdikciu opoňovaním, či už rozhodnutiam SDEÚ alebo poukazovaním na konanie *ultra vires* a to ešte pred vznikom Európskej únie ako ju poznáme teraz. Možno povedať, že akceptovaním judikatúry ústavných súdov členských štátov, vo veci prednosti práva EÚ a národnej identity si EÚ na

seba uplietla bič. Avšak, pri skúmaní predmetných judikátov a pozadia daných konaní je potrebné poukázať, že či už návrhy, ktoré konania iniciovali ale aj rétorika a postupy ústavných súdov vždy rešpektovali princíp lojálnej spolupráce. Takéto rešpektovanie princípov nemožno badať vo vzťahu k Poľsku, poľskému ústavnému súdu a jednotlivým navrhovateľom na začatie ústavných konaní. Aj keď si Poľsko v skoršej judikatúre zadefinovalo obsah svojej národnej identity, možno vidieť, že tento koncept sa môže javiť ako zbraň v rukách euroskepticizmu. Pri analýze udalostí, ktoré sa odohrávajú v Poľsku možno za súčasnej poľskej vlády konštatovať odmietanie a obchádzanie právneho systému EÚ, za simultánneho benefitovania z projektu EÚ, bez vôle opustiť toto medzinárodné zoskupenie. Naskytá sa otázka, či existuje efektívny spôsob, akým sa vie Únia proti takémuto správaniu brániť. Aktivácia čl. 7 ZEÚ (aj proti Poľsku) sa dovedna javí ako neefektívna a zdĺhavá. Je čas rozmýšľať o novelizácii Zmlúv?

Zdroje

1. ASTENGO, F.: *Karlsruhe-Luxemburg: A New Distance after the 2009 Lisbon Treaty Ruling*. In *Revue québécoise de droit international*, 2012, 25-1, str. 155-173.
2. BLAGOJEVIĆ, A.: *Procedures regarding National Identity Clause in the National Constitutional Court's and the CJEU's Case-Law*. In *Procedural Aspects of EU Law: EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2017, str. 210-238.
3. BOOM, S.: *The European Union after the Maastricht Decision: Will Germany Be the "Virginia of Europe?"*. In *the American Journal of Comparative Law*, 43(2),1995, str. 177-226.
4. DINGFELDER STONE, J.: *Agreeing to Disagree: The Primacy Debate Between the German Federal Constitution Court and the European Court of Justice*. In *Minnesota Journal of International Law*, 2016, cit. poznámka 10, str. 127-165.
5. ECB, BVerfG, 2 BvR 859/15.
6. HEGEDUS, D.: *Why Hungary and Poland Block the EU Budget Deal*. 25. november 2020, [online, 17. August 2021], dostupné na: <https://ruleoflaw.pl/why-hungary-and-poland-block-the-eu-budget-deal/>.
7. *Honeywell*, BVerfG, 2 BvR 2661/06.
8. JAWACZEWSKI, J.: *Polexit or Judicial Dialogue?* In *Verfassungsblog.de*, 19. júl 2021, [online, 20. august 2021], dostupné na: <https://verfassungsblog.de/polexit-or-judicial-dialogue/>.
9. KOCHNEVOV, D.- PECH, L.- SCHEPELLE LANE, K.: *Protecting the Rule of Law in the EU*. In *Verfassungsblog.de*, marec 2018

- [online, 20.8. 2021], dostupné na: <https://verfassungsblog.de/category/debates/protecting-the-rule-of-law-in-the-eu/>.
10. *Lisabon*, BVerfGE, 2 BvE 2/08.
 11. *Maastricht*, BverfG, 2 BvR 2134/92 a 2159/92.
 12. *OMT*, BVerfG, 2 BvR 2728/13.
 13. PECH, L.-WACHOWIEC, P.- MAZUR, D.: *1825 Days Later: The End of the Rule of Law in Poland (Part I)*, In *Verfassungsblog.de*, 13.január 2021, [online, 20.augusta 2021], dostupné na: <https://verfassungsblog.de/1825-days-later-the-end-of-the-rule-of-law-in-poland-part-i/>.
 14. Prebiehajúce konanie na poľskom Ústavnom súde, sp. zn. K 3/21.
 15. *Rozsudok ESLP z 22. júla 2021, Reczkowicz proti Poľsku*, sťažnosť č. 43447/19.
 16. Rozhodnutie francúzskej Ústavnej rady č. 2006-540 DC z 27. júla 2006.
 17. Rozsudok poľského Ústavného súdu z 15. júna 2021, sp. zn. P 7/20.
 18. Rozsudok poľského Ústavného súdu z 18. mája 2005, sp. zn. K 18/04.
 19. Rozsudok poľského Ústavného súdu z 24. novembra 2010, sp. zn. K 32/09 (*Lisabonská zmluva*).
 20. Rozsudok španielskeho Ústavného súdu, vec Rs. 1/2004 zo dňa 13. Decembra 2004.
 21. RULE OF LAW.: *On the PM Morawiecki motion to the Constitutional Tribunal regarding EU treaties conformity with the Polish Constitution (case K 3 /21)*. In *ruleoflaw.pl*, 27. apríl 2021, [online, 20. august 2021], dostupné na: <https://ruleoflaw.pl/on-the-pm-morawiecki-motion-to-the-constitutional-tribunal-regarding-eu-treaties-conformity-with-the-polish-constitution-case-k-3-21/>.
 22. SIMON ŚLEDZIŃSKA, A.-ZIÓŁKOWSKI, M.: *Constitutional Identity of Poland: Is the Emperor Putting On the Old Clothes of Sovereignty?* In C. Calliess & G. Van der Schyff (Eds.), *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press. str. 243-267.
 23. *Solange I*, BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71, §285.
 24. Tlačová správa č. 32/2020 z 5. mája 2020 k rozsudku BVerfG, 2 BVR 859/15. bod IV.
 25. Tlačová správa k P 7/20: *The obligation of an EU Member State to implement interim measures pertaining to the organisational structure and functioning of constitutional authorities within the judicial branch of government of that Member State*. 14. júl 2021, [online, 23.august 2021].
 26. Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 19. novembra 2019, A. K. proti Krajowa Rada Sądownictwa a CP a DO proti Sąd Najwyższy, spojené veci C- 585/18, C-624/18 a C-625/18 ECLI:EU:C:2019:982 a, a Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 2. marca 2021, A.B.

- a i. v. Krajowa Rada Sądownictwa a i., C-824/18, *A.B. a ostatní*, ECLI:EU:C:2021:153.
27. Rozsudok Súdneho dvora z 15. júla 1964, Flaminio Costa proti E.N.E.L, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.
 28. Rozsudok Súdneho dvora z 22. októbra 1987, Foto-Frost proti Hauptzollamt Lübeck-Ost, 314/85, ECLI:EU:C:1987:452.
 29. Rozsudok Súdneho dvora zo 17. decembra 1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, 11/70, ECLI:EU:C:1970:114.
 30. Uznesenie podpredsedu Súdneho dvora zo 14. júla 2021, Európska komisia v. Poľská republika, C-204/21, ECLI:EU:C:2021:593.
 31. Uznesenie Súdneho dvora (veľká komora) z 8. apríla 2020, Európska komisia proti Poľskej republike, C- 791/19 R, ECLI:EU:C:2020:277.
 32. VON BOGDANDY, A.- SCHILL S.: *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty*. In *Common Market Law Review*, 2011, vol. 48, str. 1417-1454.
 33. WÓJCIK, A.: *Judge Biernat: Prime Minister's motion to the Constitutional Tribunal creates a false conflict between EU law and the Constitution*. In *ruleoflaw.pl*, 13.júl 2021, [online, 21.august 2021], dostupné na: <https://ruleoflaw.pl/morawiecki-motion-constitutional-tribunal-poland-eu-law/>.
 34. WÓJCIK, A.: *The President, Prosecutor general, and Sejm support the PM's motion to the Constitutional Tribunal that leads to legal PolExit*. In *ruleoflaw.pl*, 14.júl 2021, [online, 20.august 2021], dostupné na: <https://ruleoflaw.pl/the-president-prosecutor-general-and-sejm-support-the-pms-motion-to-the-constitutional-tribunal-that-leads-to-legal-polexit/>.